

El Financiamiento del Sistema Educativo del Perú: elementos para el diseño de una fórmula per cápita en un contexto descentralizado

Alcázar, Lorena; Romaguera, Pilar

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Alcázar, L., & Romaguera, P. (2012). *El Financiamiento del Sistema Educativo del Perú: elementos para el diseño de una fórmula per cápita en un contexto descentralizado*. (Avances de Investigación, 7). Lima: GRADE Group for the Analysis of Development. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56509-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Avances de Investigación

Reforma del Estado e instituciones públicas

El Financiamiento del Sistema Educacional del Perú:
elementos para el diseño de una fórmula
per cápita en un contexto descentralizado

Lorena Alcázar y Pilar Romaguera

Avances de Investigación 7

El Financiamiento del Sistema Educativo del Perú: elementos para el diseño de una fórmula *per cápita* en un contexto descentralizado¹

Lorena Alcázar y Pilar Romaguera²

-
- 1 El estudio fue encargado por el Banco Mundial como respuesta a un pedido del Ministro de Educación a inicios del 2010.
 - 2 La sección de revisión internacional fue preparada por Pilar Romaguera, Sebastián Gallegos y Gabriela Toledo, del Centro de Economía Aplicada de la Universidad de Chile. El capítulo de revisión del caso peruano fue preparado por Lorena Alcázar, Directora de Investigación de GRADE, Perú. El último capítulo, que extrae las principales recomendaciones de la revisión internacional para el caso del Perú y las principales posibilidades y restricciones que se obtienen de la revisión de su sistema de financiamiento, fue escrito en conjunto por Pilar Romaguera y Lorena Alcázar.

La serie Avances de Investigación impulsada por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) busca difundir los resultados en proceso de los estudios que realizan sus investigadores. En concordancia con los objetivos de la institución, su propósito es realizar investigación académica rigurosa con un alto grado de objetividad, para estimular y enriquecer el debate, el diseño y la implementación de políticas públicas.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en estos documentos son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Esta publicación se realizó con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, bajo la iniciativa Think Tank.

Lima, noviembre del 2012

© Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE
Av. Grau 915, Barranco, Lima, Perú
Teléfono: 2479988
Fax: 2471854
www.grade.org.pe

Directora de Investigación: Lorena Alcázar
Revisión de texto y cuidado de edición: Alicia Infante Takey
Asistente de edición: Paula Pino V.
Diseño de carátula: Elena González
Diagramación e impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.
Cajamarca 239 C, Barranco, Lima, Perú. Teléfonos: 247-4305 / 265-5146

Índice

1. Introducción	7
2. Experiencia internacional sobre reformas a los sistemas de financiamiento de la educación	9
3. Revisión del Sistema de Financiamiento a la Educación en Perú	35
4. Lineamientos para la propuesta de financiamiento de la educación: mecanismo de asignación per cápita en un contexto descentralizado	59
5. Referencias bibliográficas	75

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente estudio es proponer el diseño de un nuevo sistema para financiar la educación pública en el Perú, cuyo enfoque central sea el suministro de recursos basado en la población atendida y con criterios compensatorios, dependiendo de las características de las instituciones educativas y las características de los alumnos, en un contexto de descentralización administrativa y orientado a los resultados del proceso educacional.

Los objetivos específicos buscan dar respuesta a las siguientes preguntas centrales:

- ¿Cómo utilizar una fórmula *per cápita* para financiar la educación en forma eficiente, efectiva y equitativa, en un contexto de descentralización y con un enfoque basado en resultados?
- ¿Cuáles son las actuales restricciones en los sistemas de financiamiento a la educación?
- ¿Cómo calcular las asignaciones presupuestarias en cada nivel de la cadena de gestión: desde el colegio al gobierno local, al gobierno regional y al Ministerio de Educación?
- ¿Qué tipo de fórmula funcionaría mejor en el contexto peruano?

El estudio toma en cuenta un conjunto de dificultades que enfrenta el actual sistema de financiamiento, en un contexto de descentralización parcial o incipiente del sistema educacional en el Perú,

donde la orientación de asignar recursos presupuestarios asociados a logros o resultados esperados es también un proceso reciente. Recoge, además, las percepciones y preocupaciones de los diversos actores, tanto autoridades del Ministerio de Educación y Ministerio de Economía y Finanzas, como de expertos en temas de administración regional de la educación y expertos locales en los ámbitos de educación y finanzas, sobre los elementos que deben ser considerados en una propuesta para la incorporación de una fórmula de financiamiento compensatoria por alumno, que contribuya a movilizar el sistema educacional en pos de los objetivos de calidad y equidad educativa. Así, sobre la base de la revisión de la literatura, experiencias, lecciones internacionales y del análisis de las características y necesidades especiales del caso peruano, se plantean los lineamientos para una propuesta de financiamiento de la educación sostenida en un mecanismo de asignación *per cápita* en un contexto descentralizado y con un enfoque de orientación a resultados.

2. EXPERIENCIA INTERNACIONAL SOBRE REFORMAS A LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

Los países de América Latina enfrentan el desafío de mejorar la eficiencia de su gasto en educación. En general, estos países realizan un esfuerzo de gasto -en relación al PBI- similar al de países desarrollados³. Sin embargo, sus necesidades de inversión son mucho mayores; en primer lugar, su nivel de gasto por alumno es mucho más bajo que en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), debido a que tienen una población más joven. Adicionalmente, enfrentan un conjunto de desafíos en términos de política educacional que requieren de mayores recursos financieros: completar los aumentos de cobertura (principalmente en educación pre escolar y el segundo ciclo de educación secundaria); mejorar la calidad de los sistemas educativos (referencia a su baja ubicación en *ranking* PISA y TIMSS); disminuir las brechas educacionales entre distintos segmentos de la población (urbano-rural); sectores de altos ingresos frente a los de bajos ingresos; población de lengua indígena, etc.

En la mayor parte de los países de la región, los presupuestos educativos parecen asignarse sobre la base de criterios históricos, o el de cubrir los gastos de los insumos existentes (incluyendo las dotaciones de docentes)⁴. Ello, a pesar de que, en general, los países desarrollados han avanzado hacia definir “fórmulas de financiamiento”

3 Ver cifras de UNESCO y CEPAL, y Romaguera y Gallegos (2010).

4 Se debe reconocer, que la literatura referente al caso de América Latina es escasa. En relación a sistemas de financiamiento a la demanda, existe documentación para el caso de Chile y para experiencias de aplicación parcial o focalizada, como los *Vouchers* en Colombia,

que establecen criterios objetivos para la asignación de recursos, las cuales crecientemente incorporan criterios de *eficiencia y equidad* en la asignación del gasto. Por otra parte, en los países que han implementado reformas educativas recientemente, como las de las regiones de Europa y Asia Central, la fórmula más común de asignación del gasto es el financiamiento per cápita o por alumno atendido.

La discusión sobre el financiamiento de la educación está muy ligada a las políticas educacionales de los países de América Latina; en este sentido, diversas dimensiones de la política educacional se verán involucradas en este análisis: centralización frente a descentralización; subsidios a la oferta frente a subsidios a la demanda; características de la administración escolar, etc. Por ejemplo, los sistemas de financiamiento deberán ser distintos si es una unidad central la que administra y financia la educación frente a si es una unidad regional (provincial, municipal o distrito escolar) la que administra la educación; si el presupuesto central se complementa (o no se complementa) con presupuestos locales (regionales/provinciales/municipales/distritos escolares) y si las entidades locales recaudan (o no recaudan) impuestos en forma independiente.

Un tema adicional para analizar en el diseño de un sistema de financiamiento se plantea en el caso de países que han implementado una descentralización educacional a nivel de las escuelas, en lo que la literatura denomina “Gestión a Nivel de Escuelas” (*School-Based Management*)⁵. En este caso, se agregan nuevas dimensiones referidas a

Bolsa Escola en Brasil y *Progreso* en México, ver Patrinos (2007 y 1997). Con relación a sistemas de financiamiento a la oferta, Colombia presenta un sistema de financiamiento por población atendida (por departamento y municipio) con compensaciones por criterios de dispersión geográfica, ruralidad, niveles educativos y una eventual compensación por *déficit* presupuestario (Colombia, 2006).

- 5 El concepto SBM (*School-Based Management*) se refiere a la descentralización de la autoridad desde el gobierno central a las escuelas; se identifica a la escuela como la unidad básica de mejoramiento del sistema educacional, y asume que la redistribución del poder de decisión hacia las escuelas es la forma básica para estimular e implementar mejoras en el sistema educacional.

cómo asignar los presupuestos a nivel de las escuelas, es decir, con qué criterios se asignan estos fondos y cuáles son los tipos de gastos que son descentralizados hasta este nivel (por ejemplo: remuneraciones, insumos escolares, insumos de administración general, mantención de infraestructura, etc.).

El objetivo de este capítulo es revisar la literatura internacional referente a modelos y experiencias de reformas de los sistemas de financiamiento de la educación, para contribuir a dar respuesta a las preguntas inicialmente planteadas. En particular, queremos ilustrar las opciones que plantean los países que desean transitar desde esquemas históricos de asignación del gasto hacia esquemas de financiamiento por alumno, como sería el caso de Perú.

2.1. La necesidad de reformar los sistemas de financiamiento en América Latina

Los sistemas educativos en América Latina son sujetos de una doble demanda: por una parte, aumentar los recursos destinados al sistema educacional, pero al mismo tiempo incrementar su eficiencia.

En general, requieren implementar algún tipo de reforma en sus sistemas educacionales, las cuáles obviamente dependen de la realidad local, pero que van a generar un impacto importante en los presupuestos educacionales. En primer lugar, existen casos de países donde es necesario aumentar la cobertura escolar, dado que aún persisten *déficits* en las tasas de cobertura en pre escolar y en secundaria; o países que requieren aumentos de la jornada escolar y asociado a ello requieren una nueva infraestructura. En segundo lugar, existen países que han implementado reformas de *currículum* y un mayor énfasis en el uso de las TIC como medio para mejorar los aprendizajes; por ejemplo, resultados deficientes en las pruebas internacionales de

aprendizaje (como PISA y TIMSS) pueden originarse en currículos faltos de actualización, que determinan que los alumnos no están adquiriendo las competencias necesarias. En tercer lugar, la evidencia también sugiere la necesidad de cambios en la institucionalidad, para mejorar el nivel de responsabilidad de los agentes o *accountability* de los sistemas educativos.

Adicionalmente, un elemento transversal y central de muchas reformas educativas, es la necesidad de implementar políticas docentes para lograr atraer, retener y motivar a docentes de excelencia. Para ello, un elemento primordial en las propuestas para mejorar los sistemas educativos es la discusión sobre los cambios requeridos en la estructura de remuneraciones docentes, es decir, cómo transitar desde esquemas planos que, básicamente remuneran al docente sobre la base de su experiencia, hacia esquemas que involucren sistemas de evaluación al docente e incentivos, (OECD, 2005; OECD, 2008; McKinsey, 2007; y Vegas, 2008). Si bien este documento no analiza este tema a profundidad, se debe considerar que muchos países están en procesos de reformas de políticas docentes. Ello implica que puede coexistir más de una escala de remuneraciones: con docentes antiguos que conservan sus estructuras de remuneraciones y nuevas carreras docentes que introducen evaluaciones, bonos e incentivos para aquellos que se incorporan a la profesión. La existencia de estas dos escalas obviamente va a complicar las fórmulas de asignación del gasto y es un tema a considerar en el diseño de fórmulas de financiamiento.

Muchas de las reformas educativas, como las planteadas previamente, tienen un fuerte impacto en términos de gasto fiscal. Por lo tanto, la base o condición previa de cualquier reforma -aparentemente- es contar con un sistema de financiamiento que provea la suficiente cantidad de recursos y los entregue en forma transparente, ordenada y proporcionando los incentivos adecuados para lograr las metas

planteadas. En este sentido, la reforma del sistema de financiamiento podría considerarse como la base de las reformas del sistema educacional.

En los países de América Latina predominan los modelos de financiamiento a la oferta (a los establecimientos escolares) los cuales asignan los fondos a las instituciones educativas en función de: criterios históricos o incrementalistas; criterios normativos o, basados en los insumos utilizados.

Los modelos de oferta han sido criticados en la literatura, básicamente por dos razones: (i) por basarse en metodologías poco transparentes para la asignación de los presupuestos y (ii) por tender a presionar los costos de la educación, debido que existen incentivos para incrementar las dotaciones docentes y disminuir el número de alumnos atendidos (Kataoka, 2008 y González, 2007). Posteriormente profundizaremos este análisis, al examinar experiencias más concretas de estos modelos.

Las dificultades de implementación de los modelos más tradicionales de oferta, ha sido una de las razones que ha motivado la investigación sobre modelos alternativos de financiamiento. Pero, la discusión sobre mecanismos de asignación de recursos educacionales también se ha popularizado por dos razones adicionales. En primer lugar, los procesos de descentralización educativa que han emprendido países de Asia y de Europa del Este conducen naturalmente a la pregunta sobre cómo descentralizar también el gasto en educación. En segundo lugar, las presiones en muchos países por lograr una mayor equidad en el sistema educacional, que también conducen a investigar cuál es el sistema de financiamiento que mejor contribuye a este propósito (Mitch, 2004).

Como consecuencia de estos procesos y de estos análisis, los mecanismos de asignación del gasto educacional han ido cambiado en el tiempo. Así, desde modelos iniciales de oferta, donde los presupuestos se determinaban de acuerdo a criterios históricos, los gobiernos han

comenzado a diseñar diversas fórmulas de traspaso de los recursos, las cuales a su vez también se han hecho más complejas en el tiempo. Por ejemplo, desde fórmulas iniciales basadas en la razón alumno/docente de las instituciones educativas, hasta algoritmos basados en la población atendida, que consideran las distintas necesidades de aprendizaje de los alumnos, o que incluyen diversos incentivos para que las instituciones educativas tomen decisiones que sean consistentes con los objetivos generales del sistema educativo.

2.2. ¿Cómo se asignan o determinan los presupuestos educacionales?

Hoy en día la mayor parte de los países desarrollados (o que han introducido reformas recientes a sus sistemas educativos) asignan los presupuestos desde un nivel central hacia niveles intermedios, niveles locales o escuelas utilizando fórmulas explícitas que incorporan criterios definidos para la asignación de los recursos. Estas fórmulas pueden tomar distintas formas e incluir distintos parámetros, pero crecientemente incorporan criterios *per cápita*, como discutiremos a continuación.

Financiamiento vía subsidios a la oferta frente a subsidios a la demanda

Una primera diferenciación en el sistema de financiamiento educativo es entre modelos de subsidio a la oferta frente a subsidio a la demanda⁶.

En los modelos de financiamiento a la oferta los fondos públicos van directamente a los oferentes, ya sean estas escuelas, distritos escolares o la unidad local o regional a cargo de la educación. El financiamiento a la

6 Sobre este tema ver Patrinos (2007).

oferta generalmente se refiere a financiar insumos, tales como Recursos Humanos, infraestructura y materiales, basados en las estimaciones de técnicos de los organismos centrales encargados de la educación.

Por su parte, en los programas de financiamiento a la demanda los fondos o recursos económicos se traspasan directamente a los niños o sus familias. Alternativamente, los fondos se pueden traspasar en forma indirecta, es decir, los recursos se otorgan a las instituciones o escuelas en función de los alumnos atendidos (en este caso se dice que “los fondos siguen a los niños”). Este modelo, en general, asume que los padres cuentan con libertad de elección de las instituciones educativas a las cuales desean enviar a sus hijos.

Hay diversas experiencias de programas o intervenciones a la demanda, que están dirigidos a grupos específicos de la población, como el programa de *Vouchers focalizado* de Colombia, *Progresá* en México y *Bolsa Escola* en Brasil, que han tenido interesantes resultados al expandir la cobertura escolar⁷. Por otra parte, están las experiencias de sistemas de subsidios a la demanda de aplicación universal (al conjunto del sistema escolar) como son los casos de Holanda y Chile.

Es importante resaltar que cuando los sistemas de asignación de fondos a la oferta se basan en la población atendida comienzan a tener características comunes con esquemas de financiamiento a la demanda. En ambos casos, el Ministerio de Educación (o el ente central regulador respectivo) obtiene automáticamente los fondos requeridos para financiar los aumentos de cobertura educacional y los recursos se distribuyen en función de un parámetro objetivo y transparente que es el alumnado. Sin embargo, ambos esquemas (financiamiento a la oferta frente al financiamiento a la demanda) difieren en otros aspectos, como el grado de competencia entre establecimientos educativos, las

7 Ver, Patrinos (2007).

alternativas de elección de los padres y la potencial participación del sector privado en la educación.

Fórmulas de Financiamiento: de Criterios Históricos a Fórmulas de Financiamiento

En general, la introducción de criterios o fórmulas de financiamiento (*formula funding*) para la asignación del gasto es un fenómeno posterior a la década de los años 60, y muchas veces ha estado asociado a procesos de descentralización de los sistemas escolares, que hacen evidente la pregunta: ¿cómo se traspasan los fondos o presupuestos educacionales desde un nivel central al nivel local?

Como se destaca en la literatura, han existido inicialmente tres formas de asignar recursos: (Ross y Levacic, 1999).

- Histórica, basada en los niveles previos de recursos asignados a las instituciones educativas o estados;
- por negociación, donde el monto de los recursos se ve influenciado por la capacidad de negociación técnica o política de las entidades respectivas y
- discreción o preferencias de la administración central.

En particular, el concepto de “fórmulas de financiamiento” (*formula funding*) se refiere a la existencia de un conjunto de criterios para definir la asignación de recursos que deben ser destinados a las escuelas, y normas para que estos recursos sean efectivamente utilizados en los fines designados⁸.

8 El concepto fue desarrollado para ser aplicado a nivel de la escuela. En este documento, abordamos el punto más general de la necesidad (a través de *formula funding*) de establecer criterios objetivos y transparentes para asignar el gasto desde el nivel central a las regiones o entidades locales.

Por lo tanto, el primer paso para implementar un nuevo sistema de financiamiento, es establecer fórmulas basadas en criterios “objetivos” para asignar los recursos. En una primera etapa los criterios se basaron en indicadores de insumos como por ejemplo: número de docentes, número de clases o cursos impartidos, metros cuadrados de edificación, tipo de calefacción utilizada, etc. El problema radica en que este tipo de fórmulas puede tener incentivos negativos a expandir el gasto aumentando los insumos; o mantener el gasto (y los insumos) y disminuir la población atendida. Una fuente de ineficiencia que se observa en países que tienen (o tenían) este tipo de financiamiento (por ejemplo en Europa y Asia Central) es un número muy pequeño de alumnos por escuela⁹. Un segundo problema es una fuerte desigualdad en el gasto por estudiante entre regiones o escuelas. Adicionalmente, las instituciones educativas o distritos no tienen incentivos para ahorrar en recursos que podrían ser redestinados a otros fines educativos.

Por esta razón, las autoridades responsables de asignar los recursos en el sistema educacional comienzan a utilizar crecientemente fórmulas basadas en la población atendida, es decir, en el número de alumnos. Según Levitas y Paunovic (2009) utilizar fórmulas de financiamiento *per cápita* es actualmente una práctica estándar en la mayor parte de los países de la OECD.

Enfoques: *top down* frente *bottom up*

Hay una posterior diferenciación en los modelos y en el método de calcular las fórmulas para asignar recursos en educación, dependiendo de si la información fluye desde el nivel central a las escuelas, o por el contrario, desde las escuelas hacia arriba. La aproximación *top-down*

9 Por ejemplo, ver Levitas y Paunovic (2009) para el caso de Serbia.

se refiere a la planificación escolar centralizada, la cual generalmente tiene ciertos beneficios en la eficiencia de la implementación debido a las economías de escala, sin embargo, muchas veces se pierde de vista a los estudiantes, padres, docentes y otros agentes vinculados a la comunidad escolar. Por otra parte, la aproximación *bottom-up* entrega un mayor peso a los acontecimientos que están ocurriendo en las bases, normalmente entregando mayores canales de participación y toma de decisiones a la autoridad local y las escuelas. Se ha señalado que la asignación tradicional o basada en los insumos educativos (*input based*) sigue un enfoque *top-down* y, por otro lado, que la asignación por estudiante, se concibe más como un enfoque *bottom-up*.

Si bien la descripción previa se refiere a modelos de financiamiento en sus definiciones más “puras”, lo más probable es que se observen, en muchos de los países de América Latina, sistemas que comparten características con ambos modelos.

La tendencia en la planificación del financiamiento de la educación en las últimas décadas, ha sido que los países migren desde un enfoque *top down*, generalmente basado en financiar insumos, hacia un sistema descentralizado, basado en fórmulas explícitas de financiamiento, y en particular hacia un financiamiento *per cápita* por alumno (Ross y Hallak, 1999 y Abu-Gaida, 2010).

Adicionalmente a la diferenciación previa (*top down* frente *bottom up*), hay autores que han enfatizado que las fórmulas de financiamiento deben disminuir el espacio a la interferencia o manipulación política, y deben basarse explícitamente en las necesidades de financiamiento del alumno, dando origen al concepto de Fórmulas de financiamiento basadas en las necesidades (“*Needs Based Formula Funding*”). Este concepto se refiere a una fórmula de financiamiento derivada de un análisis de las necesidades de gasto de las escuelas, nivel de gasto que, a su vez, debe permitir el logro de un nivel específico de calidad educativa de los estudiantes (Ross y Levacic, 1999).

Como hemos mencionado, los análisis sobre planificación del gasto en educación y el desarrollo de fórmulas de financiamiento se han desarrollado, en general, en el contexto de países que están a su vez implementando procesos de descentralización educacional o política. Pero la descentralización educacional no sólo implica reformas a los sistemas de financiamiento, sino también reformas en otras políticas educacionales asociadas. Así, la descentralización de la administración ha sido acompañada por políticas que establecen criterios para evaluar los niveles de aprendizaje de los alumnos, y ello -muchas veces- implica establecer una centralización y uniformidad en los criterios evaluativos a través del establecimiento de pruebas estandarizadas de rendimiento escolar. Bajo este concepto de descentralización, el rol de la autoridad central es definir un marco de objetivos, prioridades y -muy especialmente- de estándares educativos que se espera sean implementados y alcanzados a nivel de las escuelas. Complementariamente, las escuelas son objeto de una creciente responsabilización por los resultados de aprendizaje de sus alumnos (*accountability*).

La literatura destaca un conjunto de criterios que deberían cumplir los sistemas de financiamiento, como: adecuación, equidad, eficiencia, eficacia, libertad y *accountability* (Ross y Levacic, 1999). En el caso de adecuación, se refiere a proporcionar un nivel de recursos suficientes para entregar a los estudiantes una educación que les permita llegar a los estándares de calidad definidos para cada sistema. En el tema de equidad se establecen dos planos: equidad horizontal y equidad vertical. La equidad horizontal hace referencia a comparar los montos de asignaciones por niño en todos los estados (distritos/ colegios), mientras que equidad vertical hace referencia a igualar los resultados educativos, a pesar de los distintos contextos que enfrentan los niños, es decir, existen niños que requieren más recursos para su educación.

Asignación tradicional o basada en insumos

El financiamiento tradicional a la educación se ha basado en proporcionar los insumos que se estiman necesarios para la provisión de la educación (*input-based*), es decir, dotación docente y otros recursos humanos, libros, infraestructura, transporte escolar, etc. Este financiamiento también se basa en la disponibilidad de recursos y en las fuentes de esos ingresos, luego el financiamiento tiene como criterio los recursos disponibles a nivel central o por parte de las autoridades locales (Ladd y Fiske, 1999). Generalmente el presupuesto se realiza sobre la base de un estándar de alumnos matriculados, donde el número máximo está determinado por la infraestructura del establecimiento, pero no se considera la cantidad de alumnos efectivamente atendidos.

Una característica frecuente de estos presupuestos es que se basan en consideraciones históricas de asignación del presupuesto anual, incluso, estableciendo sólo un reajuste a la partida del período anterior. Esta forma también va acompañada de una centralización de las decisiones de política educativa, puesto que los presupuestos para muchas de las partidas están establecidos, luego los establecimientos poseen muy poca libertad en la asignación de recursos.

Se han destacado diversos problemas asociados a este método tradicional de asignar recursos y se ha observado una gran variación del gasto por estudiante entre los distritos escolares o regiones (Ladd y Fiske, 2009).

También surgen problemas de agencia entre los gobiernos centrales y los gobiernos locales. En términos de sustitución del financiamiento, ¿de cuánto debe ser el aporte y qué está financiando cada uno de ellos? Por ejemplo, si el gobierno central implementa un programa de mejoramiento docente, el gobierno local puede tender a invertir menos en educación¹⁰.

10 Un ejemplo de ello fue lo sucedido en Inglaterra el año 2003 entre el Gobierno Central y el Gobierno Local, donde se tuvo que legislar sobre el porcentaje del presupuesto que debía llegar a las escuelas (Levacic y Downes, 2004).

Estos sistemas de financiamiento de asignación por insumos generalmente tienen *ítems* de presupuesto que son inamovibles, lo cual no incentiva el ahorro. Por ejemplo, si existe una parte del financiamiento que se debe destinar a infraestructura, el presupuesto se perderá si no se construyen escuelas o salones de clase, pudiendo existir otras necesidades educativas más importantes. Por las mismas razones, estos sistemas tienden a minimizar el número de alumnos asignados por clase y maximizar el número de docentes.

En resumen, se destacan las siguientes desventajas:

- Los sistemas históricos de asignación muchas veces no permiten distinguir las necesidades de cada localidad, por problemas de información desde la escuela hasta los niveles donde se toman las decisiones de asignación del gasto. Por tanto, la adecuación del gasto no es óptima y no incorpora las necesidades reales (Kataoka, 2008).
- Se presentan problemas de *accountability* (o *rendición de cuentas*) y transparencia; la asignación se determina en niveles centrales, que pueden ser subjetivos y dejar mucho espacio a la discrecionalidad de los tomadores de decisiones (Hanushek, 2005).
- Existe un incentivo a aumentar la utilización de los insumos, especialmente a crear un mayor número de clases. Los incrementos en el presupuesto no necesariamente se traducen en mejores resultados de aprendizaje, lo cual afecta la eficiencia en la distribución de los recursos del sistema (Kataoka, 2008).
- Muchas veces existen problemas en la medición de los costos, especialmente para estudiantes en situación de desventaja y, por lo tanto, no se establecen las compensaciones necesarias para lograr una adecuada equidad vertical.

Financiamiento *per cápita*

El sistema de financiamiento *per cápita* o por alumno (FPC o FPA) entrega a las escuelas (o instituciones intermedias o locales) un monto de recursos basado en el número de alumnos atendidos. Es importante recalcar que, por definición, este sistema logra equidad horizontal, es decir, los montos recibidos por niño son iguales.

Desde los años 90 en adelante varios países, tales como Australia, Canadá, Estados Unidos, Inglaterra y Nueva Zelanda, comenzaron a utilizar fórmulas de asignación basadas en el número de estudiantes atendidos. Los países que han realizado reformas recientes a sus sistemas educativos, como en Europa y Asia Central, también las están utilizando (Abu-Ghaida, 2010).

Como hemos señalado, estos cambios en los sistemas de financiamiento han estado muchas veces asociados a procesos de descentralización, ya sea una descentralización política que ha llevado a modificar los métodos de asignar recursos, para dar mayor poder de decisión a las instituciones locales, o por el contrario, ha sido el cambio en el sistema de financiamiento el cual ha incentivado una mayor descentralización en la toma de decisiones. Estas reformas también han apuntado a entregar mayor *accountability* al sistema escolar.

En este tipo de asignación es frecuente la incorporación de criterios de equidad vertical, diferenciando las necesidades de los alumnos. Es decir, se pueden incorporar criterios de equidad vertical si se logra identificar cuánto cuesta educar a los alumnos en función de sus necesidades, contemplando mayores recursos para los alumnos más vulnerables. Además, las fórmulas de financiamiento pueden incorporar un sistema de incentivos y sanciones para que las escuelas cumplan con los objetivos y políticas que esperan las agencias de financiamiento (Abu-Ghaida, 2010).

Una fórmula FPC puede implicar una descentralización en dos niveles:

- Descentralización hacia el gobierno local: el que a su vez asigna el presupuesto a las escuelas, utilizando total o parcialmente un criterio de FPC¹¹.
- Descentralización hacia las escuelas¹².

Las principales ventajas asociadas a este esquema son las siguientes:

- Los esquemas basados en FPC facilitan los procesos de descentralización e incrementan los niveles de *accountability*; facilitan los procesos de auditoría permitiendo que los fondos sean monitoreados desde el nivel gubernamental hasta la propia escuela.
- Se utiliza al estudiante como la unidad en que se enfoca el costo, incentivando el ahorro de recursos al no existir *ítems* fijos de gasto e incrementando la eficiencia, en especial en escuelas pequeñas (Kataoka, 2008)¹³.
- Se crea una relación directa entre el propósito de la actividad (enseñar a los estudiantes) y los recursos financieros dedicados a ello (Levitas y Paunovic, 2009).

11 Encontramos casos en que los gobiernos locales traspasan completamente los recursos recibidos a las escuelas en función también de los alumnos atendidos o que utilizan un criterio mixto. (Levitas y Paunovic (2009). Ejemplos de países que tienen sistemas mixtos (descentralizados a nivel de los gobiernos locales) son Polonia y Hungría, donde los gobiernos locales suplen los fondos recibidos desde el nivel central con criterio FPC, pero los fondos son asignados a las escuelas bajo criterios discrecionales que establecen los municipios.

12 Se han señalado los casos de Georgia y Armenia como países que enfrentaron dificultades de desequilibrio urbano/rural al aplicar un proceso de descentralización, porque las instituciones educativas urbanas recibieron un exceso de recursos y las escuelas rurales se encontraron desfinanciadas.

13 Sin embargo, hay que reconocer que también hay problemas para financiar escuelas de muy bajo tamaño, que no puedan ser integradas con otras o en redes de escuelas, por ejemplo por problemas de localización geográfica.

- Las escuelas tienen mayores incentivos para buscar fondos propios (Ross y Levacic, 1999).
- Tiende naturalmente a aumentar la cobertura escolar y la asistencia a clases (si existen bonificaciones por asistencia).
- Es más fácil incorporar criterios de equidad vertical y las fuentes de información se encuentran más cercanas a los estudiantes (Ross y Levacic, 1999).

Cuando se evalúan las ventajas/desventajas de los esquemas de financiamiento *per cápita* (FPC), es necesario preguntarse cómo se relaciona este modelo con la dicotomía de modelos de subvención a la oferta frente a modelos de subvención a la demanda, que planteamos previamente. Los modelos de subvención a la demanda (financiamiento al alumno) necesariamente deberán incluir una fórmula *per cápita* para asignar el gasto, ya sea que estos recursos sean entregados directamente a las familias (por ejemplo, vía *Voucher*), o que los recursos sean entregados a las escuelas en función de la población escolar (“los fondos siguen a los niños”)¹⁴. Los modelos de oferta tradicionalmente no incorporaban fórmulas *per cápita*, como los modelos basados en criterios históricos, o en función de los insumos utilizados. Sin embargo, en la medida que los modelos de oferta han comenzado a incluir fórmulas de financiamiento en función de la población atendida, los modelos comienzan a compartir ciertas características comunes.

Por esta razón, se debe ser cuidadoso al comparar las ventajas/desventajas de los modelos. Las ventajas de un sistema FPC planteadas en la literatura se refieren a una comparación entre este sistema frente a un modelo de subvención a la oferta tradicional. Sin embargo, cuando los modelos de oferta utilizan fórmulas de financiamiento *per cápita*

14 Naturalmente pueden incluir otros criterios como compensaciones por características de la población, pero se basan necesariamente en asignar recursos por alumno.

como criterio de asignación de recursos, también comparten muchas de las ventajas de un sistema FPC.

Por otra parte, la implementación de los modelos FPC también enfrentan dificultades.

En primer lugar, se ha detectado que la existencia de economías de escala conduce a problemas de financiamiento en las escuelas (unidades intermedias) pequeñas, que no logran tener un número mínimo de alumnos (Ross y Levacic, 1999)¹⁵.

Las experiencias descentralizadoras llevadas a cabo por los países de Europa y Asia Central han sido interesantes para ilustrar problemas prácticos de estas reformas al menos en dos aspectos: (i) la existencia de “exceso” de docentes en los modelos de oferta; (ii) la necesidad de crear “redes de escuelas” bajo el nuevo esquema de financiamiento, para lograr que estas cuenten con un tamaño (escala) apropiado (Abu-Ghaida, 2010).

La implementación de un modelo FPC ejercerán presión en las escuelas (distritos) de alto costo; estas escuelas no tendrán el financiamiento necesario para funcionar y se verán enfrentadas a la disyuntiva de reducir su dotación docente, o aumentar su matrícula escolar¹⁶. Por lo tanto, al implementar un esquema FPC se deberá enfrentar un problema de “ajuste” o de necesidad de generar una reorganización de las escuelas y de “creación de redes” de establecimientos escolares.

¿Cómo establecer las fórmulas de financiamiento?

Según Kataoka (2008) las preguntas claves que se deben responder al definir un nuevo esquema de financiamiento son las siguientes:

15 En estos casos, los modelos pueden incluir un “piso” o monto fijo mínimo por establecimiento escolar, con lo cual dejan de ser un sistema FPC “puro” o estricto.

16 Ver los estudios de Levitas y Paunovic (2009) y Abu-Ghaida (2010) así como la experiencia de Chile.

- ¿Qué *ítems* debe cubrir la fórmula?
- ¿A qué nivel, gobierno central o local, debe proveerse el financiamiento para cada ítem del presupuesto?
- ¿Deben las escuelas recibir un *ítem* reservado o condicionados para ciertos ítems, como salarios docentes y materiales?
- ¿Debe la fórmula consistir en variables por escuela o por estudiante?
- ¿El presupuesto total se debe calcular sobre la base del criterio *top-down*, en función del presupuesto total disponible o basado en un criterio *up-down*, en función de las necesidades educativas de las escuelas?
- ¿Qué factores de compensación deben incluirse en la fórmula para ajustar las diferentes necesidades de las escuelas y estudiantes?

En las secciones siguientes buscamos dar respuesta a alguna de estas interrogantes, considerando las especificidades que presenta el caso de Perú. Como demuestra la experiencia internacional, no hay respuestas únicas y los países tienden a aplicar modelos “mixtos” o a introducir cierta progresión en el tiempo en sus reformas. En este sentido, las recomendaciones de la experiencia internacional pueden visualizarse como recomendaciones de largo plazo, donde las fórmulas debieran incluir el mayor número posible de *ítems*; la fórmula se debe definir a nivel del estudiante, el presupuesto debe crecientemente considerar criterios *up-down* e incluir factores de compensación, que permitan plantearse como objetivo estratégico de largo plazo la equidad vertical del sistema educacional.

2.3. Cómo estimar los costos educacionales

En los últimos años numerosos estudios y estimaciones empíricas han buscado determinar cuáles son los costos de la educación. Estimar el costo de entregar educación de calidad implica una predicción respecto

a qué sucedería con el desempeño de un estudiante si se entrega una determinada cantidad de recursos al establecimiento (o región) en cuestión. Se debe aclarar además que, independiente de la discusión previa sobre los modelos de financiamiento, es necesario contar con estimaciones de costos de la educación (para una escuela, región o comuna) que validen posteriormente las fórmulas a aplicar.

Así, las estimaciones de costos pueden ser útiles para determinar el valor de los servicios de educación que reciben los niños (o la escuela, si los “fondos siguen a los niños”) en un modelo de subsidio a la demanda. Las mismas estimaciones pueden servir para determinar el monto de financiamiento en un modelo de subvención a la oferta con financiamiento por alumno. Estas estimaciones también son necesarias para determinar cuántos recursos se deben asignar a las regiones (distritos o comunas), en los casos de un modelo de subvención a la oferta mixto, que considere en la fórmula de asignación el número de alumnos atendidos en conjunto con otras características de la región. Finalmente, las estimaciones de costos son también necesarias cuando los modelos de financiamiento desean incorporar criterios de equidad, y por lo tanto, identificar cuál es la cantidad de recursos necesarios para compensar los mayores costos de educar a una población vulnerable.

Las principales críticas a estas estimaciones se refieren a los grados de subjetividad o de incertidumbre al estimar los costos de la educación. Se debe resaltar que al enfatizar la incertidumbre de nuestro conocimiento respecto a las necesidades de gasto educacional, estamos concluyendo que el diseño de asignación de recursos debe reconocer que no siempre las autoridades centrales pueden identificar con claridad cuánto y cómo se debe gastar para lograr los mejores resultados educativos. Por esa razón, se deben contemplar espacios de decisión para que los agentes locales (o las escuelas) determinen sus decisiones

y sean evaluadas por ello y, que existan los incentivos correctos en función del objetivo de mejorar los aprendizajes de los alumnos.

En este sentido, se ha enfatizado que las políticas de reformas a los sistemas de financiamiento de la educación deben ir acompañadas de medidas que favorezcan el establecimiento de estándares educacionales, la evaluación de los aprendizajes, la transparencia en la asignación de los recursos y mayores grados de *accountability* de cada uno de los actores involucrados en el sistema educativo.

2.4. Problemas específicos

A continuación destacamos algunos aspectos que la literatura y la experiencia internacional anticipan que son especialmente complejos de abordar en las reformas a los sistemas de financiamiento educacional.

La dificultad para establecer tamaños mínimos de funcionamiento de las escuelas

Uno de los problemas que enfrentan los países, especialmente aquellos con una amplia base rural, es la existencia de un elevado número de escuelas de pequeño tamaño. Esto determina dificultades desde el punto de vista docente y pedagógico: un sólo docente (o pocos docentes) deben atender a alumnos de diversos grados y las condiciones de acceso a la escuela pueden ser difíciles para los alumnos y los docentes, entre otras dificultades. Pero también involucra dificultades para los sistemas de financiamiento: existen importantes economías de escala que se desaprovechan si los establecimientos escolares no tienen un tamaño mínimo.

Se advierte que los costos unitarios en educación están influidos por la escala de operación o el número de alumnos que asisten a la escuela. Las

economías de escala se pueden producir a nivel de los distritos escolares o a nivel de las escuelas. Las economías de escala se pueden referir a algunas actividades o programas específicos, por ejemplo: la compra o distribución de textos escolares que tendrían menor costo si aquellas transacciones se desarrollaran a un nivel más centralizado o, también, economías de escala en la operación misma del establecimiento o en la gestión de los distritos escolares (Contreras *et al.* 2009).

La existencia de estas diferencias de costo por tamaño, derivado de economías de escala, determina la sugerencia metodológica de que las estimaciones de costo por alumno se realicen para distintos tipos/tamaños de establecimientos. También es posible establecer un esquema que, aún basado en una asignación *per cápita*, diferencie entre costos fijos y variables.

La definición de tamaños mínimos y los otros criterios de compensación por tamaño deben considerar que desde el punto de vista del financiamiento, debieran existir incentivos a tener escuelas de un tamaño óptimo, dentro de las restricciones existentes. En el caso de Estados Unidos hay estados (y/o distritos escolares) que definen un tamaño mínimo para determinados tipos de escuela.

Los resultados de este tipo de análisis van a depender significativamente de la estructura geográfica del país, de la distribución de la población, y de las facilidades de medios de transporte entre otras consideraciones, dado que la escuela debe estar a un tiempo prudente de distancia y con rutas accesibles para el alumno. Adicionalmente, hay que considerar que la existencia de una escuela en una comunidad es un tema de alta valoración social y, por lo tanto, pueden existir otras consideraciones, que determinen la existencia de escuelas en zonas apartadas o rurales. Para el caso de Perú este tema es muy relevante dado la alta proporción de escuelas rurales y la alta dispersión o variación de tamaño de sus escuelas.

El sistema de financiamiento y las remuneraciones docentes

Un tema adicional relacionado con el sistema de financiamiento es el esquema de remuneraciones docentes. Crecientemente en los últimos años hay una mayor preocupación por atraer, motivar y retener a docentes de excelencia y ello ha incentivado para que se estudien diversos esquemas de remuneraciones docentes que contribuyan a este propósito, desde carreras docentes, a esquemas de incentivos individuales o grupales a los docentes. Por otra parte, la planilla de los docentes constituye el principal *ítem* de gasto en educación.

Los esquemas de carrera docente y de incentivos se asocian también crecientemente a lo que se ha denominado “sistemas educacionales orientados a los resultados”, debido a que los docentes progresan en su carrera o reciben incentivos en función de las mejoras de aprendizaje de sus alumnos.

Sin embargo, no hay un enfoque único sobre cómo introducir incentivos en la política docente, y las experiencias de los países difieren unas de otras. Adicionalmente, dado que la mayor parte de estas políticas implican estructuras salariales diferenciadas entre docentes, un tema particularmente sensible es cómo se financian las remuneraciones y cómo se traspasan los recursos a entidades locales que tienen distintos costos *per cápita*.

Harvey-Beavis (2000) revisan las características de los sistemas educacionales orientados a resultados (*Performance Based Systems*), incluyendo una interesante diferenciación entre sistemas de incentivos individuales y grupales. La introducción de incentivos a los docentes se ha asociado principalmente con tres tipos de políticas (Romaguera, 2009):

- i. La estructura salarial de los docentes.
- ii. Los sistemas de evaluación de los docentes, ya sea a nivel individual o a nivel local.
- iii. El desarrollo e implementación de una Carrera Docente o Carrera Magisterial.

Un tema que es particularmente complejo se presenta en los casos de países que introducen una Carrera Docente para los nuevos docentes, a la vez que mantienen el sistema existente de remuneraciones para los docentes antiguos, dado que en estos casos coexisten dos sistemas de remuneraciones que funcionan en paralelo. Por lo tanto, se debe contemplar una fórmula de transferencias de recursos que incorpore la existencia de estructuras salariales diferentes.

Por otra parte, aún cuando exista una sola escala de salarios, los costos pueden diferir entre distritos/escuelas si existen diferencias en el costo de la vida o si la escala de remuneraciones premia la experiencia y la antigüedad de los docentes, y estas variables no se distribuye en forma pareja. De hecho, una experiencia interesante a este respecto es el caso de Holanda, que ha llevado al Gobierno a tomar medidas para suavizar las diferencias¹⁷; en el caso de Chile esto ha generado diferencias de costos importantes entre los sectores público y privado subvencionados por el Estado, dado que tienen distintas estructuras de remuneraciones.

17 Ladd y Fiske (2009) documentan que inicialmente el modelo holandés para el caso de los gastos de los profesores no asignaba recursos, sino slots o puestos de trabajo basado en el número de estudiantes matriculados en la institución educativa y posteriormente se entregaba el dinero necesario para pagar esos salarios. El año 2006 el sistema se modificó a un pago único (*lump-sum*), que es de libre disponibilidad para las instituciones educativas. El nuevo sistema la asignación de fondos se calcula utilizando el salario promedio nacional, pero ello creó problemas de financiamiento en los distritos más antiguos, donde se concentran los docentes con mayores años de experiencia.

Un sistema de financiamiento con mayor equidad

En los últimos años y en la medida que los países se han preocupado crecientemente por las desigualdades educativas, las fórmulas de financiamiento han comenzado a incluir “compensaciones” para la población que presenta mayores dificultades para educarse. Estas compensaciones pueden orientarse hacia diferentes poblaciones: la de menores recursos, la inmigrante, la población que habla una lengua nativa, la que presenta discapacidades particulares, etc.

En particular, esta preocupación por la equidad de los resultados educacionales ha determinado que los sistemas de financiamiento utilicen el criterio de entregar mayores recursos para las escuelas que atienden a los alumnos más vulnerables, bajo la regla de financiamiento *per cápita*, como los casos de Holanda, Nueva Zelanda e Irlanda.

En Nueva Zelanda, se asignan recursos para la operación de las escuelas en función de deciles de establecimientos, construidos en función del nivel socioeconómico de sus alumnos; mientras más bajo el decil, mayores recursos recibe la escuela. En Irlanda, se entregan recursos adicionales por alumno, de acuerdo al porcentaje de alumnos “desaventajados” con que cuente el establecimiento (fijando un financiamiento mínimo por escuela)¹⁸.

Uno de los ejemplos más conocidos es Holanda¹⁹, donde se aplica una fórmula de fondos por alumno ponderados (*Weighted Student*

18 Ver, para Irlanda: http://www.citizensinformation.ie/categories/education/primary-and-post-primary-education/going-to-primary-school/giving_children_an_even_break_by_tackling_disadvantage. Para Holanda: <http://www.european-agency.org/country-information/netherlands/national-overview/financing>. Para Nueva Zelanda: <http://www.minedu.govt.nz/Parents/AllAges/EducationInNZ/SchoolsInNewZealand/SchoolDecileRatings.aspx>.

19 Ladd y Fiske (2009), en un trabajo donde extraen lecciones para EE.UU. de las fórmulas de “*Weighted Student Funding*” en Holanda, plantean que dicho método es “atractivo tanto para miradas conservadoras, por su capacidad de promover la elección de los padres y la autonomía de la escuela, como para progresistas, por la efectividad del método en atraer más recursos por niños más costosos de educar”.

Funding, WSF), que tiene tres características: los recursos se asignan en forma per cápita; el monto se ajusta (*weight*) por las necesidades de los estudiantes; y las instituciones educativas tienen flexibilidad para utilizar los fondos (es decir, se entrega una suma *lump-sum*). Existen cuatro categorías de alumnos que reciben mayores recursos: población holandesa de baja educación (25% adicional); inmigrantes (90%), y dos pequeñas categorías intermedias (40%, y 70%)²⁰. (Ladd y Fiske, 2009)

En el caso de Estados Unidos este tema ha sido conceptualizado en lo que se denomina “*Weighted Funds Formulas*” (WFF), las cuales están siendo aplicadas en numerosos estados con distintos criterios de compensación.

En el caso del Perú, la necesidad de implementar criterios de compensación ameritaría un estudio más detallado, dado que parece existir una alta correspondencia entre los tipos de escuela y los patrones de la población atendida (por ejemplo, respecto al tema lengua). Por esta razón, puede que una diferenciación de tipos de escuela automáticamente incorpore también diferencias socioeconómicas.

Financiamiento en un esquema de mayor accountability

Finalmente, un elemento que propiamente va más allá del tema del financiamiento, pero que es necesario para asegurar la eficiencia del gasto, es que la entrega y uso de recursos se dé en un marco de creciente *accountability* o de responsabilización de los distintos agentes involucrados. Hay un conjunto de recomendaciones que se extraen de la literatura respecto a este tema, como:

20 Adicionalmente hay un punto de corte o (*threshold*) que requería que las instituciones educativas tuvieran un mínimo de población en estas categorías: un 9% de población con carencias (calculada en forma ponderada), porcentaje que luego disminuyó a un 6%.

- Establecer condiciones básicas de transparencia y rendición de cuentas respecto a la recepción y uso de los recursos educativos para todas las escuelas (unidades) que reciben recursos del Estado.
- Velar porque los recursos entregados se transformen efectivamente en una educación de calidad para todos los alumnos.
- Analizar la factibilidad de que la entrega de aportes estatales sea en función del cumplimiento de estándares mínimos de resultados y gestión administrativa, financiera y especialmente pedagógica.
- Contemplar medidas en casos de incumplimiento administrativo o situación crítica de resultados.

La implementación de mayores grados de responsabilización de los distintos actores involucrados en el proceso educativo, en general, ha implicado: (i) la definición de estándares de calidad educativa, que establecen los contenidos de aprendizaje de los alumnos, y en ocasiones también definen temas de procedimientos en la entrega de estos contenidos educativos (estándares de resultados y estándares de gestión); (ii) la creación de algún tipo de institucionalidad (al interior de los organismos existentes, o en forma independiente) para velar por el cumplimiento de los estándares y entregar recomendaciones a las escuelas para mejorar los aprendizajes de sus alumnos.

3. REVISIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN EN PERÚ

Este capítulo del informe busca describir el Sistema de Financiamiento de la Educación Pública del Perú, así como revisar su evolución reciente, composición y distribución, con el fin de identificar los principales problemas que se deben enfrentar y las posibilidades y restricciones para su reforma.

3.1. Descripción del actual sistema de financiamiento a la educación

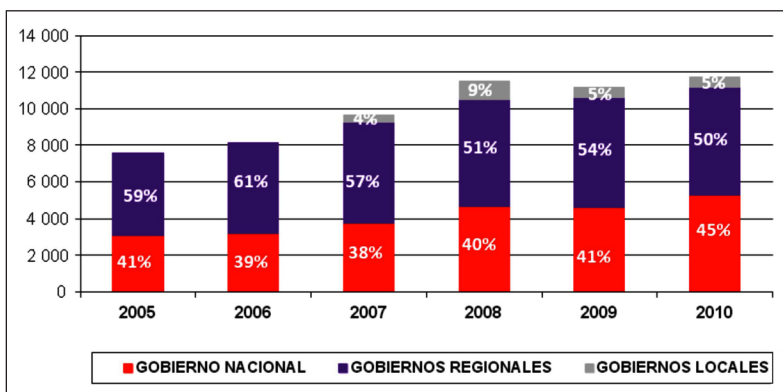
Lo primero a considerar es que los montos de recursos económicos destinados a la función educación han experimentado un importante incremento como consecuencia principalmente de los buenos resultados económicos del país en la presente década. Sin embargo, su participación relativa no ha cambiado significativamente. Así, durante la última década el Perú ha destinado alrededor entre 14% y 17% del gasto público total a la función Educación y Cultura. Adicionalmente, los mayores recursos no han logrado cumplir con el Acuerdo Nacional, donde se señalaba que los recursos destinados a este sector aumentarían progresivamente hasta alcanzar el 6% del PBI, de hecho el gasto público en educación se ha mantenido por debajo del 3% del PBI.

El gráfico 1 muestra que el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) se ha incrementado en forma sostenida del 2005 al 2010 y que los recursos del gobierno central se han reducido respecto a los

recursos de los gobiernos regionales y locales. A pesar de que en el 2010 el Gobierno Central pasó a manejar un presupuesto de S/. 58 950 millones frente de los S/. 36 600 millones (PIA) que administró en el 2005, sus recursos disminuyeron proporcionalmente en 10 puntos porcentuales respecto al presupuesto nacional (en el 2005 el porcentaje del gasto del gobierno central era 82%, mientras que en el 2010 fue de 72%). En el sector educación el presupuesto se ha incrementado los últimos cinco años. Un hecho importante es que a partir del 2007 los gobiernos locales han tenido recursos propios en este rubro. La evolución de esta partida se muestra en el gráfico 1; en el 2005 fue de S/. 7 600 millones y en el 2010 alcanzó los S/. 11 720 mil millones de nuevos soles.

Gráfico 1

Evolución del Presupuesto Nacional en Educación PAI, 2005 - 2010
(millones de nuevos soles)



Fuente: SIAF.

A su vez, los gobiernos regionales se han visto además favorecidos por mayores recursos del canon, sobre canon y regalías mineras. En el caso de los gobiernos locales, la situación es un poco diferente. Si

bien estos se han visto favorecidos con mayores recursos por efectos del canon, sobre canon o regalías, no han incrementado proporcionalmente su participación frente al gobierno central.

Si se analiza la asignación de los recursos entre programas y actividades principales de la función de educación y cultura (Cuadro 1), se observa que, en el año 2008, alrededor del 50% del Gasto Público Educativo se destinaba a los Programas de Educación Básica (inicial, primaria y secundaria), seguido del Programa de Educación Superior (17%); luego, en el 2010, casi el 72% de los recursos se destinaban a la educación básica y el 20% a la educación superior. El resto de los recursos se destinaba a otros programas tales como el Programa de Capacitación y Perfeccionamiento a los Docentes y a la Infraestructura²¹. Si bien estos programas reciben escasos recursos, han crecido enormemente en importancia en los últimos años (los recursos destinados a Infraestructura Educativa pasaron de poco más de S/. 87 millones en el 2003 a casi S/. 870 mil millones en el 2007 y a S/. 3990 millones en el 2010). De hecho, los aumentos presupuestales destinados al sector educativo de los últimos años han estado dirigidos a programas que son manejados desde la Sede Central (Programa de Capacitación Docente, Programa Nacional de Alfabetización y a la Función de Infraestructura Educativa). En los años 2009 y 2010, se observa que el gasto en educación básica a nivel agregado (los cuales no son comparables con el gasto observado en los años anteriores dado que esta cuenta incluye también el gasto en infraestructura y otros programas relacionados a la educación básica) alcanzó el 70% del gasto en educación.

21 A partir del año 2009 los recursos destinados a infraestructura están incluidos en educación básica y superior.

Cuadro 1
Gasto público en la función Educación y Cultura:
reporte de ejecución por programas 2003-2010
(millones de nuevos soles)

Programas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
Educación Básica	4619,0 69,9%	5284,0 69,9%	5597,0 66,1%	6213,0 65,9%	6875,0 58,5%	7436,1 51,1%	10218,6 70,1%	10733,3 71,7%
Educación Superior	1166,0 17,7%	1299,5 17,2%	1642,0 19,4%	1785,5 18,9%	2183,0 18,6%	2450,4 16,8%	2964,4 20,3%	2812,4 18,7%
Administración	429 6,5%	450 6,0%	555 6,6%	657 7,0%	720 6,1%	830 5,7%	908 6,2%	981 6,6%
Capacitación y Perfeccionamiento	35 0,5%	69 0,9%	82 1,0%	62 0,7%	72 0,6%	92 0,6%	161 1,1%	148 1,0%
Infraestructura Educativa	87 1,3%	111 1,5%	180 2,1%	263 2,8%	867 7,4%	1951 13,4%	- -	- -
Otros programas 1/	268 4,1%	342 4,5%	411 4,9%	446 4,7%	1026 0	1795 12,3%	318 2,2%	285 1,9%
Total Función								
Educación y Cultura	6605,0	7556,0	8468,0	9427,0	11 744,0	14 554,7	14 569,8	14 960,0

1/: Incluye Planeamiento, Ciencia y Tecnología, Defensa, Educación especial, Educación física, Alfabetización, entre otros.

*: Los datos del año 2009 no son estrictamente comparables con los correspondientes a los años anteriores dado que los rubros de educación básica y superior incluyen también los gastos hechos en infraestructura y otros programas vinculados.

Fuente: SIAF

Si se analiza la distribución entre categorías de gasto a nivel nacional, se tiene que el principal gasto ha sido el de planillas para el pago de los docentes y del personal administrativo de educación que ha representado 70% en promedio, seguido por el gasto en bienes y servicios con menos del 14% y el gasto en inversiones con alrededor del 11% (Cuadro 2). Al comparar el gobierno central y los

Cuadro 2
Evolución del presupuesto inicial de apertura total en educación
2000 – 2010
(millones de nuevos soles a precios del 2000)

Año	Gasto por categoría				Porcentaje del gasto total por categoría				
	Personal y obligaciones sociales	Bienes y servicios	Inversiones **	Otros gastos ***	Total	% personal y obligaciones sociales	% bienes y servicios	% Inversiones **	% otros gastos ***
2000	3541	737	702	176	5157	69%	14%	14%	3%
2001	3719	870	408	196	5192	72%	17%	8%	4%
2002	4328	880	569	207	5984	72%	15%	10%	3%
2003	4441	950	509	456	6356	70%	15%	8%	7%
2004	5011	900	332	250	6494	77%	14%	5%	4%
2005	5274	868	521	296	6959	76%	12%	7%	4%
2006	5641	896	525	318	7381	76%	12%	7%	4%
2007	6026	1060	935	418	8439	71%	13%	11%	5%
2008	5874	1576	1318	651	9420	62%	17%	14%	7%
2009*	6043	1324	1559	760	9686	62%	14%	16%	8%
2010*	6034	1731	1609	590	9964	61%	17%	16%	6%

* Se ha agregado la función Educación con la función Cultura y Deporte para poder comparar con años previos.

** Para el año 2009 se ha considerado la partida de gasto genérica Adquisición de activos no financieros

*** Para los años 2000 al 2008 se consideran las partidas: Otros Gastos Corrientes, Obligaciones Previsionales, Inversiones Financieras, Otros Gastos de Capital, Intereses y Cargos de la Deuda y Amortización de la Deuda. Para el 2009 y 2010 se consideran las partidas: Pensiones y Otras Prestaciones Sociales, Donaciones y Transferencias, Otros Gastos y Adquisición de Activos Financieros.

Fuente: SIAF. Elaboración propia.

gobiernos regionales se aprecia que dentro de la estructura de gasto son los gobiernos regionales los que más recursos destinan al pago de remuneraciones. Si bien durante el último lustro la importancia de las planillas se ha reducido levemente a nivel regional, para el 2010 aún manifiesta más del 70% de su estructura de gastos. Como resultado

de lo anterior, las instancias descentralizadas de gestión educativa, Direcciones Regionales de Educación (DRE) y Unidades de Gestión Educativa (UGEL), han mantenido un presupuesto que consiste en 90% para remuneraciones y pensiones y sólo 4% para bienes y servicios, limitando significativamente su autonomía y capacidad de implementar mejoras en el sistema.

Flujo de recursos en el sector educación

El flujo de los recursos del Estado desde el gobierno central hasta las unidades ejecutoras más descentralizadas y usuarios finales es complejo ya que en él participan varios agentes y está regido por las leyes y normas de presupuesto que se aplican al sector público.

En primer lugar se encuentra el gobierno central, representado por el Ministerio de Educación, el cual es la fuente principal de financiamiento de la Educación Pública en el país. El gobierno central transfiere recursos monetarios a los gobiernos regionales, los cuales a su vez transfieren recursos a las direcciones regionales de educación (DRE). Todos los recursos que se transfieren a los organismos regionales son monetarios y se destinan en un muy alto porcentaje a pagos relacionados de personal (docentes y administrativos) y obligaciones sociales, aunque también se destinan bienes de capital (equipos e infraestructura) y la adquisición de bienes para el funcionamiento de las instituciones educativas (IIEE) y las instituciones de gestión intermedias.

Por otro lado, el Ministerio de Educación también transfiere recursos a las IIEE directamente pero, en este caso, se trata de servicios o bienes que son adquiridos y gestionados directa y centralmente. Este es el caso de programas de capacitación, textos educativos y materiales de enseñanza y programas de infraestructura principalmente.

Es importante resaltar que desde el año 2007 se inició un nuevo mecanismo piloto de transferencia que consiste en trasladar recursos monetarios desde el gobierno central directamente a las IIEE, específicamente a las APAFAS, para fines de reparación y mantenimiento de infraestructura básica. El primer año de funcionamiento, 2009, se hizo para mantenimiento preventivo (sobre todo pintura) de las instituciones educativas y el año siguiente, para el mantenimiento e instalación de servicios de agua y desagüe y equipamiento de los locales. Bajo este mecanismo, se distribuyeron recursos de acuerdo al tamaño de la institución educativa medido por el número de aulas²². Aquel año se atendieron 31 500 escuelas. Sin embargo, se debe considerar también que el sistema ha sido implementado de forma transitoria e “informal” (los recursos fueron transferidos a cuentas personales de los directores de las escuelas) debido a que por restricciones legales no es posible que la institución educativa ejecute presupuesto. En todo caso, se recomienda evaluar los resultados de este ejercicio.

Por su parte, los gobiernos regionales canalizan el grueso de los recursos que han recibido hacia las direcciones regionales de educación para que sean éstas las encargadas de realizar los pagos de personal y de las adquisiciones y distribución de los bienes a las IIEE. Una parte de los recursos es ejecutada directamente desde los gobiernos regionales, en particular la que se destina a la compra y distribución de equipamiento y algunas obras de mantenimiento y renovación de infraestructura.

Finalmente, las UGEL son las ejecutoras, quienes proveen de recursos a las IIEE, que a su vez reciben básicamente docentes,

22 Los montos fueron 1500 nuevos soles por aula, desde tres aulas y con un tope de 12 aulas, y entre 4000 y 4500 nuevos soles fijos si había menos de tres aulas). Para el año 2010 los montos asignados a las escuelas fueron de 4500 nuevos soles en total para escuelas de hasta dos aulas; 5500 nuevos soles para las escuelas de hasta 4 aulas; 1200 nuevos soles por aula en las escuelas de 5 a 10 aulas, y 1100 nuevos soles para escuelas de entre 10 y un máximo de 19 aulas (DIRECTIVA N° 005-2010-ME/VMGI)

personal administrativo, algunos materiales y servicios. En el gráfico 2 se presenta esquemáticamente cómo fluyen los recursos desde el nivel central de gobierno hasta las instituciones educativas.

Gráfico 2
Flujo de recursos del Estado en el sector educación



* Desde el 2008 el MINEDU también transfiere recursos a las escuelas para que la APAPA los administre.

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración propia.

Distribución de los recursos

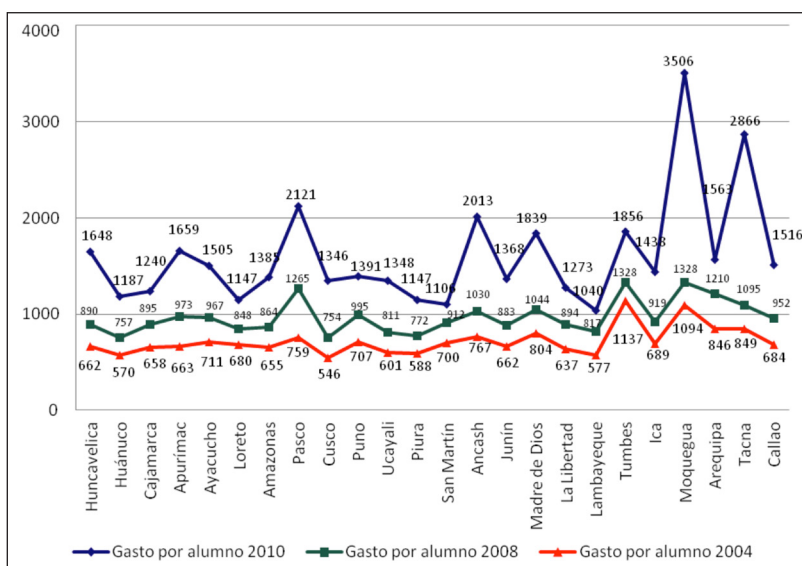
La principal fuente del financiamiento de la educación pública en el país son los recursos ordinarios, aquellos que el gobierno central obtiene a través de la recaudación de tributos y otros ingresos del estado. Estos recursos se caracterizan por ser distribuidos de forma inercial por el gobierno central, es decir, de acuerdo a los presupuestos de años anteriores de los gobiernos regionales y por no tener en cuenta el tamaño de la población ni los índices de pobreza de las mismas.

Los recursos ordinarios de los gobiernos regionales, transferencias del gobierno central que son destinados a educación, se distribuyen al interior de las regiones entre la Gerencia Regional de Desarrollo Social y las unidades ejecutoras (UE) del sector educación, siendo ésta la responsable del gasto de los recursos educativos que administra directamente el gobierno regional y lo destina principalmente a gastos de capital, como son la construcción de obras, la adquisición de inmuebles, bienes de capital y equipamiento destinados a la función educativa. Los recursos distribuidos por el gobierno regional a las UE del sector educación -las DRE o las UGEL- se destinan principalmente al gasto corriente, como el pago de docentes y personal administrativo y a la compra de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de las IE. Al interior de estas UE se realiza también un proceso de distribución de recursos entre las IE de su jurisdicción. Esta distribución se basa, a partir del 2003, en comités de gestión presupuestaria los cuales agrupan a las IE de una determinada área geográfica -por lo general el área correspondiente a un distrito- y sobre la base de las cuales se realiza la formulación presupuestaria de la función educativa.

A través del análisis del gasto por alumno en los programas de educación básica, se analiza la equidad en su distribución entre todos los gobiernos regionales. En el gráfico 3 se observa cómo la disposición de los recursos ordinarios ha aumentado para todas las regiones pero no se ha presentado ninguna modificación en la distribución de éstos luego del proceso de descentralización educativa, sino más bien que se mantiene un sistema de distribución inequitativo, donde las regiones con menores niveles de pobreza reciben mayores recursos para la educación. Regiones como Tumbes, Moquegua, Arequipa y Tacna, que se encuentran entre el tercio de regiones más ricas, son las regiones con mayores ingresos por recursos ordinarios, mientras que Huánuco, que es la segunda región más pobre del país, es la que

menos recursos ordinarios recibe. A manera de ejemplo, en el 2008 el Gobierno Regional de Moquegua -ubicado en el quintil más rico del país- recibió S/. 1328 nuevos soles por alumno matriculado, mientras que Huánuco sólo percibió S/. 757 nuevos soles. Del mismo modo en el año 2010 el gasto por alumno mantuvo el mismo patrón que en los años anteriores. Es más, aunque por un lado el gasto por alumno aumentó significativamente respecto al año 2008, se puede observar que las diferencias regionales se han agudizado. El gráfico 3 presenta que, en las regiones donde el gasto por alumno era menor, el incremento no fue significativo frente a aquellas en las que el gasto era mayor. De esta manera, las desigualdades se hacen más fuertes y no se ha logrado romper con el criterio de asignación de recursos vigente.

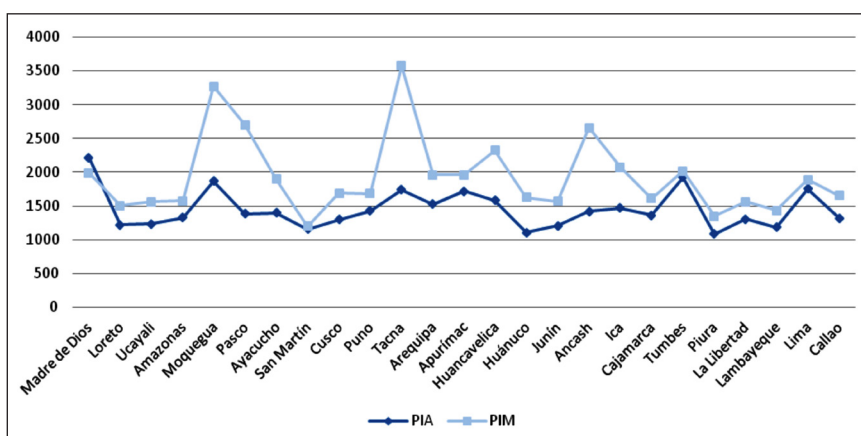
Gráfico 3
Gastyo por alumno en Educación Básica 2004, 2008 y 2010
según mapa de pobreza 2006



Fuente: SIAF-PIM. Mapa de pobreza FONCODES 2006. Elaboración propia.

Una situación similar se observa al analizar el gasto en educación por alumno respecto a la densidad poblacional de cada departamento. Así, se puede notar que no existe mayor relación entre el gasto por alumno y el número de habitantes por kilómetro cuadrado, por lo que departamentos con menor densidad poblacional como Loreto y Ucayali cuentan con niveles de gasto por alumno bastante similares a los registrados en Lambayeque, La Libertad o el Callao, con una densidad considerablemente mayor. Esto es importante en la medida que el gasto no refleja las economías de escala que puedan existir en departamentos con mayor densidad poblacional.

Gráfico 4
Gasto promedio por alumno en Educación Básica 2010
según densidad poblacional del departamento



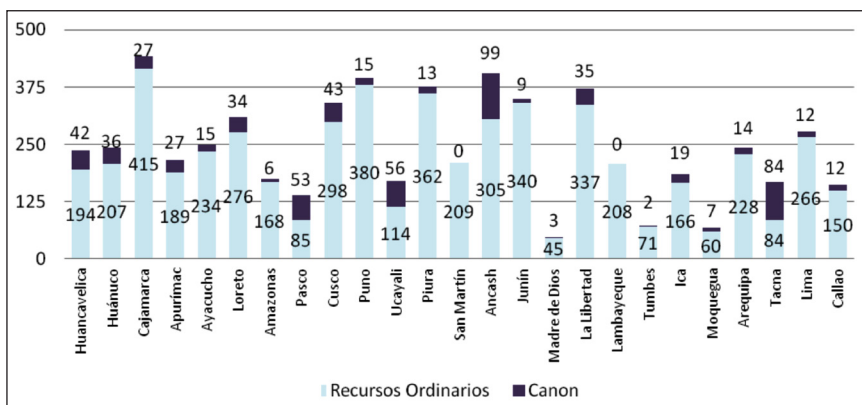
Fuente: SIAF, ESCALE, INEI. Elaboración Propia.

Dada la creciente importancia de los recursos del canon para el financiamiento del sector educación en los gobiernos regionales, es importante analizar el efecto de los mismos en la composición de los recursos disponibles para la educación a nivel regional. La distribución

de estos medios se realiza entre los gobiernos sub-nacionales de acuerdo a normas establecidas: la Ley 28077 del 2003 señala en su artículo 3º: “El canon será distribuido entre los gobiernos regionales y locales de acuerdo a los índices de distribución que fije el Ministerio de Economía y Finanzas en base a criterios de población y pobreza vinculados a la carencia de necesidades básicas y déficit de infraestructura”. Los recursos de canon destinados a educación han aumentado de forma absoluta en la mayor parte de los gobiernos regionales debido a la bonanza económica del país, sin embargo, este incremento no ha permitido mejorar la inequitativa distribución de aquellos destinados a educación. El gráfico 5 muestra cómo estos recursos no modifican significativamente la distribución de los recursos ordinarios destinados al sector educativo. Las cuatro regiones que más aumentan sus gastos educativos gracias a ellos son Tacna con 100%, Pasco con 46%, Ucayali con 41% y Ancash con 32%.

Gráfico 5

Distribución de recursos ordinarios y recursos del canon gastados en educación por región (2010) según mapa de pobreza 2006



Fuente: SIAF; elaboración propia.

Un último tema a resaltar es la falta de equidad encontrada en la asignación de recursos. Así, el principal problema en cuanto a la distribución de los recursos públicos destinados al sector educativo entre regiones es, que el sistema no contempla mecanismos basados en variables relevantes para el financiamiento que se encuentren relacionadas con los costos o los requerimientos de la educación ni con criterios de equidad. De este modo, se observa que los recursos ordinarios por alumno entre las regiones no toman en cuenta el número de alumnos o el nivel de pobreza.

Cabe mencionar que esta falta de equidad en la distribución no ha mejorado luego del proceso de descentralización educativa. Incluso el incremento de recursos para el sector educación provenientes del canon, sobre canon y regalías, tampoco ha permitido mejorar la inequitativa distribución de los recursos destinados a educación dados los limitados niveles de ejecución de los mismos.

3.2. Restricciones y problemas del sistema

El proceso de descentralización

El proceso de descentralización de la educación implica, ineludiblemente, la transferencia de los recursos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones asignadas a las instancias descentralizadas. Como se observó anteriormente, en la actualidad, los gobiernos regionales y locales ejecutan una parte del gasto de la Función Educación del nivel central y cuentan además con recursos propios y de otras fuentes que son destinados en parte al sector educativo. No obstante, estas transferencias están caracterizadas por la carencia de un diseño para el logro de los objetivos de política en el sector y de su correspondencia con las funciones descentralizadas, así como de criterios de asignación para asegurar su equidad.

La descentralización del sector educación se encuentra delimitada por el marco normativo del mismo, principalmente por la Ley General de Educación (LGE), aprobada en julio del 2003. Si bien la norma surge para adecuar el marco normativo institucional del sector al nuevo modelo de estado descentralizado, presenta algunas inconsistencias con las normas que rigen el proceso descentralizador (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, LOGR y Ley Orgánica de Municipalidades, LOM) y deja algunos vacíos. Así, por ejemplo, mientras la LGE expresa que la institución educativa es el eje de la educación en el país, el marco normativo de la descentralización -LOGR y LOM- otorga a los gobiernos regionales un rol predominante y considera a los municipios como las instituciones ejes del sistema educativo, otorgándoles funciones que corresponden a las UGEL. En la práctica se ha dado principalmente una regionalización de la educación pero es aún muy incipiente (Iguíñiz, 2008), mientras que la LOM, no ha sido tomada mayormente en cuenta, por lo menos si no se considera al Plan Piloto de Municipalización de la Educación²³.

Además, la falta de claridad en la asignación de funciones compartidas entre los niveles de gobierno puede generar duplicidades en la aplicación de las mismas. Varias funciones educativas claves como la contratación de docentes, la diversificación curricular, la capacitación docente, el financiamiento y la infraestructura son, de acuerdo a la

23 El Gobierno inició en el 2006 un proceso de municipalización de la educación primaria y de la educación inicial que definió al municipio distrital como responsable de la educación con la participación de la comunidad educativa. El Plan se inició en el 2007 con un piloto con 48 distritos a nivel nacional, sin embargo fue seriamente cuestionado principalmente por los siguientes motivos: 1) La poca claridad de los roles y los procedimientos que forman parte del nuevo modelo de gestión (la duplicidad de funciones entre los gobiernos locales y las UGEL era evidente); 2) La capacidad de gestión de los municipios distritales para responder a las atribuciones que se les asignan; 3) El tema de los recursos materiales y financieros, el piloto se inició sin un plan y procedimiento determinado para asegurar la transferencias de recursos correspondientes a las funciones transferidas. En el año 2011 el gobierno canceló el proceso de municipalización de la educación.

normativa vigente, compartidas por dos o más niveles aunque en la práctica no se cumpla. Una muestra especialmente importante de duplicidad de funciones se observa en relación a la implementación de infraestructura educativa. El MED destina recursos para la infraestructura educativa; no obstante la LOGR estipula que una de las funciones del gobierno regional es “diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento, en coordinación con los gobiernos locales”, sin siquiera mencionar la coordinación con el nivel central. Además, los municipios y las propias IIEE destinan y gestionan recursos para la construcción y mantenimiento de infraestructura educativa.

Se resuelve que, es necesario definir claramente los niveles de autonomía y discrecionalidad del uso de los recursos en cada nivel (central, regional, UGEL, municipal e institución educativa) y para cada categoría de gasto (planillas, bienes, inversión).

Otros aspectos críticos en relación al proceso de descentralización son los siguientes:

- Producto de la falta de claridad, vacíos y duplicidades del marco descentralizador, se ha generado tensión entre las regiones y el gobierno central. Los gobiernos regionales sostienen que no han recibido los recursos necesarios para ejercer funciones educativas que les otorga la ley y se han convertido en simples “cajeras” para el pago de la planilla docente de su área de intervención. Sostienen que, incluso cuando cuentan con los recursos para cumplir algunas funciones, como la contratación de docentes adicionales, deben pasar por un largo proceso de aprobación del Ministerio de Educación y del Ministerio de Economía y Finanzas, lo que resta real autonomía.
- De acuerdo al marco institucional del sector y del modelo de descentralización, el Ministerio de Educación debería concentrarse en un rol normativo y rector más no ejecutor de las políticas

educativas. Sin embargo, éste conserva e incluso ha ampliado algunas de sus funciones ejecutoras a través de, por ejemplo, los programas nacionales centralizados como el de Capacitación Docente.

- Por otro lado, desde el nivel central existe preocupación por la falta de capacidades de gestión y ejecución de nuevas funciones y recursos por parte de los gobiernos regionales y locales. Al respecto, se señala que del total de recursos del canon destinados a infraestructura educativa correspondientes al porcentaje de ejecución de los gobiernos regionales, solo se ejecutó un 43% en promedio en el 2008 y, en el 2010, aumentó hasta alcanzar el 67%. Aunque se vio un incremento considerable, aún un tercio de los recursos de esta cuenta no son ejecutados. Si bien la distribución es muy desigual entre las regiones, la gestión de estos recursos también es diversa y no existe una relación entre la disponibilidad de recursos del canon y la eficiencia en su ejecución. Así, por ejemplo, el año 2008 el Gobierno Regional de Ancash, que cuenta con los mayores recursos por canon para infraestructura educativa (S/. 145 957 050 nuevos soles) sólo ejecutó el 22,5% del total; luego, en el año 2010, esta situación mejoró, pues Ancash ejecutó el 61% de S/. 95 762 468 dentro de esta cuenta. Por otro lado, departamentos como Lima, que gozan de menos recursos, tampoco muestran una relación entre ellos y el nivel de ejecución. En el caso de Lima el año 2008 ejecutó 74,8% de los S/. 4 352 123 de los que disponía, mientras que en el año 2010 sólo ejecutó 15,6% de los S/. 12 444 236; es decir, no hay una relación entre nivel, recursos y ejecución de los mismos. Estos resultados reflejarían que las regiones tienen una capacidad fija (en términos absolutos) de ejecución que no se ajusta a los recursos que poseen.
- Existen problemas de falta de claridad y confusiones legales, más aún luego de la puesta en marcha del Plan Piloto de Municipalización. Ello ha generado problemas a nivel de los municipios por la falta

de recursos para gestionar e implementar sus nuevas funciones y malestar en los gobiernos regionales que no poseen un rol claro en el proceso. Los roles de los municipios se deben coordinar y monitorear por los gobiernos regionales, no directamente por el nivel central.

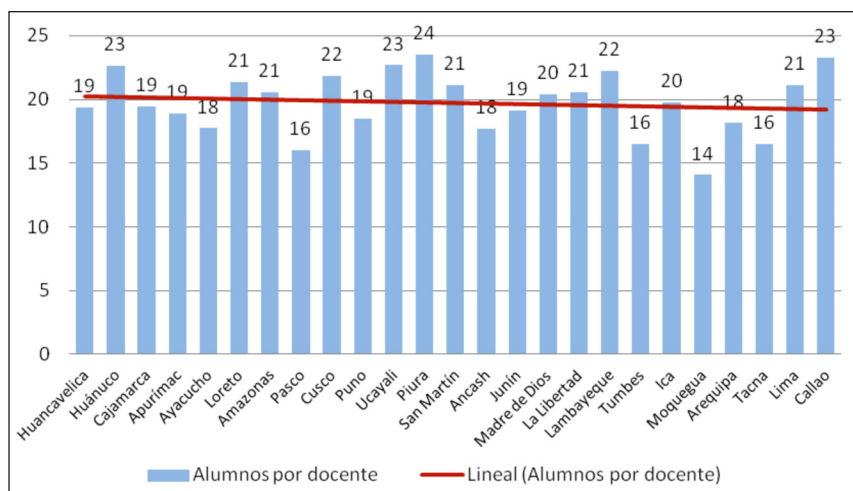
- En el caso de las UGEL donde se concentra una gran parte de los recursos, existe muy poco margen de gestión y el grueso de los recursos (95% o más) se destina al pago de planillas, convirtiendo a estas instancias en centros de negociación laboral, más que en unidades de gestión de la educación.
- La superposición de funciones y normas y restricciones al gasto han generado que en los últimos años se destinen importantes recursos a gastos de infraestructura (recursos ordinarios y recursos del canon) en todos los niveles (central, regional, local y en las instituciones educativas). Estas inversiones no han sido coordinadas ni forman parte de una estrategia integral.

La Carrera Docente

Como se vio anteriormente, alrededor de tres cuartos de los recursos públicos destinados al sector educativo corresponden a gastos en remuneraciones y pensiones. Si se consideran los recursos destinados a los programas de inicial, primaria y secundaria, este porcentaje disminuyó aproximadamente al 60% en el año 2010. Ello representa una importante limitación para una reforma orientada a mejorar la asignación de recursos considerando sistemas de financiamiento vinculados al número de alumnos y/o a los resultados educativos. Más aún, debido a que el sistema de hoy cuenta con asignaciones de docentes por alumnos que no necesariamente corresponden a las necesidades de cada región, como se puede comprobar al analizar las amplias diferencias observadas en el gasto por alumno entre regiones.

Así, un sistema de financiamiento más eficiente y equitativo implicaría importantes reasignaciones entre regiones de donde sobran o en donde falten docentes (y en distritos y provincias al interior de las regiones). Entonces, resulta sumamente complicado, bajo el marco de la antigua Carrera Docente, en la que reasignaciones y despidos son sumamente difíciles. Si bien se vienen haciendo grandes esfuerzos de racionalización de plazas, el sistema es muy rígido y obstaculiza el proceso. De hecho, durante los últimos años se han realizado importantes esfuerzos por reordenar el sistema y se han logrado mejoras, pero es poco lo que se puede hacer adicionalmente.

Gráfico 6
Promedio de alumnos por docente 2010,
según mapa de pobreza 2006



Fuente: Escale, Ministerio de Educación.

La nueva Carrera Pública Magisterial representa una importante oportunidad en este sentido por cuanto introduce flexibilidad al sistema, además volver a incluir mejoras al reconocer el buen desempeño del

docentes e incluir estímulos a los que se harían acreedores por su trabajo y empoderar al director como cabeza de la institución educativa. Con demoras y algunos problemas (sobre todo porque se presentan menos docentes de lo esperado a los concursos), se viene avanzando y han ingresado actualmente más de 58 000 docentes a la nueva carrera²⁴.

El principal problema de la nueva Carrera Pública Magisterial, hacia la cual están migrando crecientemente los docentes, es que representa un incremento significativo de los salarios y los requerimientos de recursos para una educación de calidad. Con la implementación de la Ley de Carrera Pública Magisterial se establece una escala remunerativa máxima de S/. 4066,40 y la mínima en S/. 1243,92. La norma señala que los maestros, con una jornada laboral de 40 horas pedagógicas, tendrán un ingreso total de S/. 4066,40 (V nivel), S/. 3069,80 (IV nivel), S/. 2671,16 (III nivel), S/. 2372,18 (II nivel) y S/. 2073,20 (I nivel). Los sueldos de estos docentes, con la antigua Ley del Profesorado, en la actualidad son: S/. 1369; S/. 1342; S/. 1320; S/. 1301 y S/. 1285 respectivamente. Aún si se considera que los aumentos son engañosos debido a un cambio en la definición de horas pedagógicas, lo cierto es que genera aumentos salariales significativos (del orden de alrededor de 50% o más, dependiendo de los niveles y si se trata de docentes de inicial, primaria o secundaria) que hacen difícil su sostenibilidad y/o limitan las oportunidades de destinar recursos a otras categorías de gasto del sector.

Calcular con exactitud cuántos recursos adicionales se requerirán con el avance de la nueva Carrera Magisterial es difícil y será más, estimar los requerimientos (costos) por alumno con la coexistencia de las dos carreras.

24 Idel Vexler, en

<http://www.educacionenred.com/Noticia/carrera-publica-magisterial/?cpm=21501>

Presupuesto por Resultados (PPR)

El Presupuesto por Resultados es una herramienta de gestión presupuestal que se implementa desde el 2007, que busca romper la lógica inercial del proceso presupuestario y mejorar la calidad del gasto, articulando la gestión con los resultados. A la fecha, sólo un porcentaje reducido del presupuesto público se maneja bajo el marco de esta herramienta, pero se ha iniciado el proceso focalizando los esfuerzos en programas estratégicos para el desarrollo del país.

En el caso específico de educación se ha avanzado con el Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA) al finalizar el III ciclo (cubriendo la educación pre escolar para niños de 3 a 5 años y el 1ero y 2do grado de primaria), que establece una relación entre los procesos presupuestarios y las metas de aprendizaje, enfocándose en los resultados de aprendizaje de los niños en Comunicación Integral y Matemáticas al terminar el segundo grado de primaria. El porcentaje de gasto del sector que considera este programa es muy reducido (educación inicial y parte de la educación primaria) y cubre poco menos del 8% del presupuesto del sector en el año 2010.

Así también, se ha avanzado con el costeo de las actividades educativas para cumplir con las metas propuestas (siguiendo el modelo de salud) y, dadas las dificultades de diseño y multiplicidad de actividades y finalidades del sistema, se ha optado por enfocar los esfuerzos trabajando inicialmente en el acompañamiento pedagógico. Para la creación de este programa estratégico y su incorporación en el marco de presupuesto por resultados se elaboró un protocolo de costeo de componentes del paquete educativo a nivel regional y se ha logrado, otorgar recursos adicionales a los gobiernos regionales para gestionar un programa de acompañamiento docente a las instituciones educativas (por del momento bajo el modelo de piloto y sólo cubre

el 10% de las instituciones educativas de cada gobierno regional). Se viene trabajando, igualmente, en la creación de un sistema de seguimiento y monitoreo de las actividades costeadas por el PELA, que está a cargo de un comité conformado por los gerentes de desarrollo social de cada gobierno regional, el director de la DRE y el gerente de planeamiento y presupuesto. En el 2010, el PELA ha recibido un incremento presupuestal de 17% con respecto al año anterior (si bien se mantiene por debajo de lo asignado en el 2008) y ha crecido la proporción del presupuesto asignada a los gobiernos regionales.

El PELA y los avances en materia de resultados enfrentan importantes problemas e imponen oportunidades y restricciones para mejorar el sistema de financiamiento de la educación hacia un modelo más eficiente. Entre los problemas a los que desafía está la dificultad de costear y, más aún, financiar los requerimientos que implica el logro de las metas planteadas. Así por ejemplo, en el año 2010 el PELA se amplió para atender también la educación inicial, lo cual requirió indicadores de resultados más allá de la prueba de evaluación de 2do grado de primaria y la ampliación del ámbito de aplicación de las pruebas censales, con el consecuente incremento de los recursos asignados a esa actividad. Además, se enfrentan dificultades de asignación y definición de funciones y de recursos para cada instancia de gestión del sector que resultan de las indefiniciones del marco institucional del sector.

A pesar de todas estas dificultades, es importante destacar que existe consenso acerca de que el PPR debe ser impulsado como herramienta presupuestal para el sector educación y debe ser considerado en todo diseño de mejoras al sistema de financiamiento, aunque como se verá más adelante los modelos de financiamiento *per cápita* tienen una lógica distinta, su relación con la calidad es indirecta y las metas se refieren normalmente a la cobertura educacional.

Dispersión Geográfica

En el Perú, como consecuencia de sus características geográficas y del importante aumento de cobertura a 95% en el nivel primario de las últimas décadas, se tiene que un gran porcentaje de las instituciones educativas son muy pequeñas (unidocentes y multigrado) y muy dispersas. Así por ejemplo de casi 30 000 instituciones educativas de primaria, se tienen alrededor de 22 000 unidocentes y multigrado.

Como consecuencia de ello, se enfrentan problemas relacionados a economías de escala (en otros países se ha demostrado que el costo por alumno varía demasiado dependiendo del tamaño de la institución educativa como se muestra en el capítulo de revisión de literatura internacional). Esto representa un elemento importante para considerar, ya que resulta difícil integrar instituciones educativas por lo que actualmente se plantea incrementar la oferta de estas instituciones para aumentar la cobertura de educación inicial y educación secundaria en zonas rurales dispersas. Por ello, para el caso de las instituciones educativas rurales pequeñas y dispersas, los mecanismos de financiamiento (así como de gestión), deberían basarse o considerar el uso de las redes existentes o creación de nuevas.

Sistemas de información

En la actualidad, se cuenta con información sistematizada sobre el número de instituciones educativas, número de docentes y número de alumnos por institución educativa y aula; sin embargo, esta información no es confiable, ya que tiene como base la información recogida a través de encuestas de autorreporte (a cargo de la Unidad de Estadística del Ministerio de Educación). De hecho, cuando se cruza esta información con la de otras fuentes del propio Ministerio de Educación, se encuentran inconsistencias.

Los sistemas de información del Ministerio de Educación no están integrados, existen sistemas paralelos en la Oficina de Infraestructura, el de planillas (Sistema Único de Planillas) el de SIAGIE (desarrollado en el marco de trabajo con el Programa JUNTOS) y otros que son manejados por el área de informática. De este modo, para mejorar el sistema y lograr su integración, se requiere que cada estudiante tenga un código único (DNI), lo cual se encuentra en proceso y se espera lograr en los próximos años.

Otro problema a solucionar para lograr una información completa, exacta e integrada, es el referido a los vacíos legales y de proceso (no existen normas claras para la creación, aprobación, registro y cierre de instituciones educativas) que se reflejan en la actualidad, (en muchos casos) en la creación de instituciones educativas o el incremento de aulas por iniciativa de las comunidades y que no se reportan.

El sistema de información debe ser visto sobre la base de tres ejes:

- Personas: alumnos, docentes, directores y administrativos. Además de lo existente en el área de estadística (ESCALE), existe un sistema único de planillas manejado por el área de personal del Ministerio de Educación, (que requiere ser mejorado y adaptado para la inclusión de la nueva carrera magisterial) NEXUS, en el que se registra a los docentes que ocupan las plazas.
- Infraestructura: tanto a nivel legal (permisos), de ingeniería (estado de instituciones educativas y aulas) y funcional.
- Pedagógica: el SIAGIE incluye una nomina de matrícula, registro de asistencia y de evaluaciones. Pero es un sistema en implementación, costoso y complejo (por ahora sólo componente de asistencia y en aproximadamente 10 000 instituciones educativas de las áreas de intervención de JUNTOS).

Adicionalmente, cabe mencionar que se vienen realizando estudios de costeo del paquete de servicios educativos por alumno, distinguiendo por niveles educativos y por características y requerimientos especiales de los diferentes tipos de instituciones educativas y alumnos en el marco del PELA que podrían ser de gran utilidad en la implementación de mejoras al sistema de asignación de recursos del sector.

Adicionalmente, cabe mencionar que se vienen realizando estudios de costeo del paquete de servicios educativos por alumno, según niveles educativos, características y requerimientos especiales de los diferentes tipos de instituciones educativas, y alumnos en el marco del PELA, que podrían ser de gran utilidad en la implementación de mejoras al sistema de asignación de recursos del sector. Asimismo, se viene implementando un estudio denominado Proyecto SUMA de USAID que tiene como objetivo la determinación y estimación de los costos de los servicios de educación pública básica primaria rural. El estudio se basa en la adaptación de la metodología utilizada en Sudáfrica (elaborado por Research Triangle Institute) que consiste en identificar primero el paquete mínimo requerido y, luego, determinar los costos de sus componentes, entre los cuales se consideran docentes, acompañamiento y capacitación docente, materiales y textos educativos, equipamiento, infraestructura, entre otros. El estudio contempla, considerar las diferencias de costos correspondientes a las instituciones educativas urbanas y rurales, tipo de institución educativa (unidocente, multigrado y polidocente) y el caso de instituciones educativas bilingües.

4. LINEAMIENTOS PARA LA PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN: MECANISMO DE ASIGNACIÓN PER CÁPITA EN UN CONTEXTO DESCENTRALIZADO

La experiencia internacional proporciona evidencia de las ventajas de avanzar hacia un sistema de financiamiento basado en una fórmula de financiamiento con criterios objetivos y explícitos para asignar el gasto de educación entre regiones/entidades locales e instituciones educativas. Esto permite mejorar la transparencia, evita focos de corrupción y pérdidas de recursos e incrementa el nivel de *accountability* del sistema escolar y la equidad. En el caso peruano, el empleo de una fórmula de distribución supone una mejora sustancial respecto de la situación actual que se basa en criterios históricos.

Adicionalmente, la experiencia internacional muestra que esta fórmula debe basarse en el sistema de “fondos *per cápita* o por alumno” (FPC), que incluyan criterios de compensación por la población atendida, por lo cual hemos agregado el término *ponderado* para destacar la introducción de factores de compensación por población (FPCP). Este criterio permite ganancias de eficiencia y equidad, que son necesarias para el conjunto de transformaciones que enfrentan como desafío los sistemas educacionales. El criterio FPCP permite asegurar que la dotación de recursos humanos de las instituciones educativas sea la adecuada (no exista exceso o déficit de docentes) y que se cumpla con las normas de equidad horizontal y vertical.

Así, la aplicación de transferencias mediante una fórmula de distribución como la FPCP favorece la transparencia en la asignación de fondos y reduce la injerencia de grupos de interés en dicho proceso,

además, haciendo posible la incorporación de criterios que permitan alcanzar una mayor equidad en la distribución actual de recursos. Sin embargo, se debe tener cuidado en la elección de las variables para la construcción de la fórmula y la metodología para definirla, ya que ello puede devenir en resultados diferentes a los esperados. Se requiere la disponibilidad periódica de información sobre los indicadores elegidos y puede ser necesario un periodo de transición para la implementación efectiva y completa de la fórmula (en la medida que ella implique reformas importantes).

El diseño de una fórmula de asignación supone la determinación de los fondos que serán sujetos a distribución, de los criterios para llevar a cabo esta tarea y la definición precisa de la misma. La propuesta debe responder las principales interrogantes sobre cómo utilizar un mecanismo de FPCP para financiar la educación de manera eficiente, efectiva y equitativa, en un contexto de descentralización y de forma compatible con un enfoque de presupuesto basado en resultados. En particular, su implementación debe especificar:

- La determinación de a qué niveles de gestión se distribuirán los recursos de acuerdo al nuevo sistema *per cápita* (nivel central, intermedio, local o proveedor del servicio).
- Los rubros que serán financiados por las transferencias (gasto corriente, inversiones, salarios, textos, entre otros).
- Los criterios relevantes para la asignación de los recursos (población, matrícula, tipo de institución educativa, características socioeconómicas de la población (alumnos) u otras variables características de cada región o localidad (sujeto a la disponibilidad de información).
- Los mecanismos utilizados para realizar la transferencia usando el mecanismo de FPCP (montos de libre disponibilidad para las

instituciones educativas, convenios de gestión, fondos con fines predeterminados, u otros)²⁵.

Simultáneamente, de acuerdo a la revisión de las características del sistema de financiamiento de la educación en el caso peruano, es necesario enfrentar los siguientes problemas principales:

- Efectuar un sistema de asignación de recursos FPCP impone un conjunto de requerimientos de información y de implementación, especialmente en un país con una alta tasa de ruralidad y una importante diversidad geográfica y cultural. El diseño y aplicación de la fórmula requiere de información confiable y detallada, que en muchos casos no existe en el Perú.
- Es necesario definir con mayor claridad los roles de las diferentes instancias de gestión del sector, en particular con respecto al rol de los gobiernos locales (es decir, si seguirá el Plan de Municipalización de la Educación).
- La transición de presupuestos basados en información histórica a la aplicación de fórmulas de distribución puede generar demandas de parte de los gobiernos subnacionales que puedan ver disminuidos sus recursos en el nuevo esquema, lo que podría generar oposición que arriesgue la continuidad de la propuesta.
- La aplicación de la fórmula debe ser de implementación progresiva, considerando básicamente que el componente de docentes representa una fracción considerable del gasto y constituye un concepto prácticamente fijo, por lo menos en el corto o mediano plazo.

25 En los convenios de gestión se definirían ciertas normas e indicadores con los que deberá cumplir la instancia que recibe la transferencia. En las transferencias contra proyectos, los recursos serían transferidos a condición que exista un proyecto planificado por la instancia subnacional. Los fondos con fines predeterminados serían entregados a condición que sean utilizados en una finalidad concreta para la cual se transfiere.

Por las razones anteriores, sugerimos que la implementación de un modelo FPCP sea una propuesta de mediano plazo, y en el corto plazo se implemente una “fórmula de financiamiento”, que tomando como base el criterio per cápita o por alumno, incluya otros criterios de carácter transitorio. Es necesario recalcar la importancia de que estos criterios sean explícitos, objetivos, transparentes y que existan los incentivos necesarios para que las ganancias de eficiencia que se obtengan en el mediano plazo beneficien a los agentes que van a enfrentar pérdidas durante el periodo de ajuste.

Para completar la propuesta del modelo FPCP se deben definir un conjunto de criterios y de etapas. En primer lugar, hay que adoptar decisiones sobre el tipo de modelo a ser implementado, muchas de ellas referidas a la política educacional general que el país desea definir. En segundo lugar, están las especificaciones de la fórmula FPCP propiamente. En tercer lugar, están los aspectos de implementación del sistema y su Plan Piloto. A continuación nos referimos a ellas.

4.1. Modelo de FPCP

a) Nivel de descentralización del modelo FPCP

Lo esencial en este punto es que la metodología en la que se distribuyan los recursos respete tres principios básicos:

- **Equidad.-** Los gobiernos regionales asumen progresivamente una mayor cantidad de competencias, pero no cuentan necesariamente con las condiciones para ofrecer oportunidades educativas equitativas. Existe, en primer lugar, diferencias en cuanto a la capacidad para generar ingresos regionalmente y los recursos de canon con que cuentan. En segundo lugar, la situación inicial de las oportunidades

y resultados educativos difiere entre las regiones. Por último, existen factores propios de cada región que pueden implicar, en algunos casos, un mayor costo para la provisión de los servicios educativos (educación bilingüe o intercultural, barreras geográficas o económicas en el acceso a la educación, entre otros). El diseño de los mecanismos de transferencia debería reconocer estas diferencias y establecer un sistema que favorezca oportunidades educativas equitativas para la población de cada una de las regiones.

- **Eficiencia.**- Uno de los objetivos implícitos en la descentralización es la generación de mayor eficiencia en la provisión de los servicios educativos (obtención de mejores resultados en la educación con el empleo de la menor cantidad de recursos posible). Por tanto, es importante proveer de incentivos para la generación de ingresos locales que se traduzcan en un mayor gasto educativo; de otra manera, se podría fomentar un menor esfuerzo fiscal de parte de las regiones y/o municipios así como un uso ineficiente de los recursos transferidos. Ello implicaría el generar incentivos que contemplen recursos o competencias adicionales de acuerdo a indicadores de asignación de ingresos propios (o canon) a la educación y de eficiencia en el uso de los mismos.
- **Transparencia.**- El mecanismo de transferencia debe ser altamente transparente y sencillo, lo cual permitirá evitar la injerencia de grupos de presión, dar credibilidad al sistema de asignación, favorecer la rendición de cuentas e introducir una mayor predictibilidad en los montos correspondientes a cada región.

En este contexto, se debe decidir respecto a cuáles de las instancias serán contempladas dentro del modelo FPCP. Esta decisión se debe tomar teniendo en cuenta el nivel de autonomía de cada nivel, y en particular, los siguientes puntos:

- Los gobiernos regionales ejecutan una parte importante del gasto de la función Educación y Cultura (más de la mitad de dichos fondos); por ello, un nuevo sistema de financiamiento los debe incluir como una de las instancias básicas para la asignación de recursos.
- Se debe definir en qué medida los municipios serán o no una instancia clave en el sistema (es decir, si se seguirá y ampliará el Plan Piloto de Municipalización de la Educación). Al respecto, dadas las dificultades ya identificadas y la multiplicidad de instancias y roles, se recomienda iniciar el proceso y consolidar la asignación de recursos a las regiones, dejando para los municipios el importante rol de articulación de proyectos educativos a nivel local.
- Considerar la opción de incentivar la autonomía a nivel de escuela. Ya existe, en el caso peruano, una experiencia en la que se asignaron recursos directamente a las escuelas para el mantenimiento de la infraestructura, (aunque no ha sido rigurosamente evaluada). Nuestra recomendación sería empezar asignando recursos, también para otros fines, a aquellas escuelas que cumplan con ciertas características, como por ejemplo un tamaño mínimo establecido.

Una vez determinado el nivel de descentralización, se definirá la forma en que se distribuyan los recursos. **Se propone que dado que el primer y más importante traspaso de recursos se realiza a los gobiernos regionales, se aplique el FPCP al transferir recursos a cada gobierno en función al número de alumnos (todo o el grueso de los recursos), considerando las ponderaciones y ajustes que finalmente se decida incorporar en función de costos y otros criterios de compensación.**

El siguiente nivel a considerar es el traspaso de recursos del interior de las regiones hacia las UGEL, que se refieran a rubros directamente asociados a la provisión de los servicios educativos en las escuelas (gasto corriente) y a las escuelas mismas. En este caso, debido a la rigidez

identificada en el sistema, se considera que se puede relajar la aplicación de la fórmula o ir implementándola de forma gradual, dejando autonomía a las regiones. Es importante definir también qué porcentaje de los recursos recibidos por las regiones permanecen en esa instancia (y la DRE) para su propio financiamiento o para ser administrado a nivel regional (por ejemplo: programas de infraestructura y capacitación) y cuánto es trasladado a la UGEL.

La aplicación de este modelo de financiamiento a nivel de institución educativa es bastante difícil de implementar. De realizarse, se propone que en un primer momento, a modo de experiencias piloto, se aplique sólo a instituciones educativas que cumplan con ciertas características (instituciones educativas con cierto tamaño y buen rendimiento escolar relativo para su zona) y sólo en el mediano plazo extender el sistema.

b) Reforzamiento y reestructuración de las redes de instituciones educativas (en ámbitos rurales)

La aplicación de un modelo FPCP implicaría una transparencia de las desigualdades de recursos que hoy existen subsumidas en el sistema educacional. Por lo tanto, sería evidente que existiesen instituciones educativas que posean exceso de dotación de personal frente a otras con déficit; otras que no posean un tamaño mínimo adecuado, etc. Al mismo tiempo, al asignar el financiamiento en forma *per cápita* se podrá generar un mayor interés en integrar escuelas en redes o fusionarlas. Por ello, es necesario que la implementación de la FPCP vaya acompañada de un fortalecimiento de la “red de instituciones educativas”.

Es común en muchos países cuyos sistemas educativos han sido administrados bajo la lógica de presupuestos históricos, que sea necesario fortalecer y/o reestructurar la red de instituciones educativas

que tiene el país para la efectiva aplicación de fórmulas de asignación de presupuesto, sobre todo en aquellos que se caracterizan por espacios geográficos dispersos, escuelas pequeñas y que han mejorado sustancialmente las comunicaciones y el transporte, o que esperan hacerlo a futuro.

Además, la implementación de este tipo de financiamiento puede generar dificultades para algunas instituciones educativas pequeñas ya que, al contar con menos alumnos, no pueden aprovechar de manera óptima las economías de escala y, por lo tanto, pueden encontrar trabas a su funcionamiento. Por esto, se propone que, como parte de la implementación del modelo, se fusionen instituciones educativas o, en el caso de que no sea posible, se realice una integración de las mismas en redes para permitir que las instituciones más pequeñas se beneficien de las economías de escala y no se vean perjudicadas. **Así, se propone que el traspaso de recursos a las instituciones educativas se dé en el mediano plazo (inicialmente se propuso trabajar sólo con escuelas que cumplieran ciertas condiciones), durante los primeros años se puede ir trabajando en la identificación e implementación o fortalecimiento, según sea el caso, de redes educativas.**

c) Orientación a resultados: limitaciones de la compatibilización de la fórmula de financiamiento con el PPR

Como se comentó, el uso de fórmulas para la asignación de recursos *per cápita* genera incentivos para el aumento de la matrícula pero no necesariamente para la mejora de la calidad, por lo que es recomendable incluir otros elementos que premien resultados, es decir, aprendizajes. Ello, es necesario por cuanto, de acuerdo a lo mencionado en el capítulo III, la reforma del sistema de financiamiento debe enmarcarse en el Presupuesto por Resultados (en este caso programa

estratégico de Logros de Aprendizaje, PELA). Incluir incentivos por rendimiento a una fórmula de financiamiento *per cápita* presenta dificultades en el diseño. Los programas de financiamiento *per cápita* en general, no entregan más a aquellas instituciones educativas que logran metas de aprendizaje sino que por el contrario, según la lógica de criterios compensatorios, entregan mayores recursos por alumno para compensar factores que puedan dificultar el aprendizaje del niño y evitar posibles inequidades debido a que existen regiones con mayores proporciones de alumnos con desventajas. La inclusión de elementos que premien los aprendizajes de los estudiantes, tendría que identificar previamente *benchmarks* o estándares diferenciados que contemplen dichos elementos lo que agregaría enorme complejidad a la puesta en práctica del sistema, debido a que se requiere de instrumentos y sistemas de información no existentes y de difícil diseño.

Porello, se propone que no se introduzca “rendimiento académico” como una de las variables a considerar para la construcción de un índice de variables per cápita ya que otorgar más recursos a aquellas instituciones educativas con mayor rendimiento podría agravar los problemas de desigualdad en el sistema educacional (por lo menos en el corto o mediano plazo).

Para introducir estándares de calidad educacional o asegurar un cierto rendimiento académico mínimo, se puede usar políticas adicionales como establecer que las localidades (UGEL o instituciones educativas) que cumplan con ciertos modelos tengan más autonomía en el uso de recursos mientras que aquellas regiones que no cumplan con los patrones se obliguen a presentar planes de mejora educativa y/u otorgar otros premios asociados al logro de metas de aprendizaje (reconocimientos, bonos a los directores y docentes u otros).

Adicionalmente, se propone que el PPR/PELA se aplique a algunos rubros/fondos que no se distribuyen vía financiamiento *per cápita*, como

programas que se quieran impulsar desde el nivel central, por economías de escala u otras razones.

d) Rubros de gasto financiados por el modelo FPCP

Los fondos para los cuales se propone utilizar las fórmulas alternativas corresponden a aquellos recibidos por los gobiernos regionales por concepto de recursos ordinarios (alrededor del 80% de los recursos de éstos), es decir, los fondos totales sin incluir las transferencias del gobierno central como canon, sobre canon y regalías (cada una sujeta a una fórmula de distribución específica ya definida), los recursos directamente recaudados (que no se transfieren sino que forman parte de los ingresos que genera por sí misma la entidad), así como las donaciones y transferencias y las operaciones oficiales de crédito externo (estos dos últimos conceptos de mucho menor magnitud).

Por categorías de gasto, **se propone considerar todos los rubros (distintos de planeamiento y administración) asociados a la provisión de servicios educativos.** La recomendación es que se incluyan todos los tipos de gastos que realizan las instituciones educativas en forma anual, con la excepción de inversiones significativas en infraestructura (obras por encima de un monto por definir) y algunas otras categorías de gasto que presentan fuertes economías de escala y que hoy en día se proveen a nivel nacional, tales como **programas de distribución de textos y computadores**). En cuanto a los gastos que presentan fuertes economías a escala y que hoy en día se proveen a nivel nacional, la propuesta es que aquellos gastos que se encuentren más relacionados con la diversidad de la población sean manejados a nivel regional, de forma que no se estandarice la educación cuando existen diferencias importantes (este punto es especialmente significativo en algunos de los libros de texto, materiales educativos y programas de capacitación).

Una mención específica debe hacerse respecto del concepto de *personal y obligaciones sociales*: el gasto en planillas constituye alrededor de 90% de los gastos en que incurren los gobiernos regionales, lo cual, debido a la rigidez del sistema identificado en secciones anteriores, impide la implementación de un año a otro de una fórmula de distribución del tipo FPCP.

En el corto plazo, debido a las dificultades para la reasignación del personal, la alternativa más viable es que la fórmula de distribución para este rubro sea aplicada únicamente sobre el crecimiento anual del presupuesto en este ámbito (o un porcentaje creciente), de tal manera que la distribución se aproxime progresivamente a una situación “ideal”, alineada con los criterios definidos para asignar los recursos.

En el largo plazo, los docentes, considerados como un insumo clave del proceso educativo, deberían ser reasignados eventualmente de acuerdo a alguna fórmula que permita superar las inequidades en su distribución actual entre las regiones (no existen criterios explícitos para su distribución, por lo cual se registran diferencias significativas entre regiones), lo cual tendría que ser acompañado de la asignación de los recursos necesarios para asumir el gasto en planillas. Sobre este punto se recomienda además, evaluar que la asignación de puestos de trabajo (*slots*) basada en el número de alumnos, dejando de lado el pago de los salarios correspondientes fuera de la fórmula para que sean cancelados directamente de acuerdo a una escala definida (y negociada) a nivel central o regional (modelo usado en Nueva Zelanda).

4.2. Elementos a considerar en la fórmula de FPCP

La forma más simple de aplicar esta fórmula es calcular el monto total de recursos existentes y dividirlo por el número de alumnos atendidos

y luego estimar y aplicar los factores de ajuste, basándose en nuevos cálculos sobre costos educacionales.

El punto de partida para la identificación de las variables de la fórmula de distribución fue el análisis de las experiencias internacionales (ver cuadro resumen al final de la sección), con la finalidad de identificar los indicadores típicos. Estos criterios, como se discutió anteriormente, pueden clasificarse en cuatro categorías según los objetivos a los que se asocia cada indicador:

- Necesidades
- Costos o insumos
- Capacidad/esfuerzo fiscal
- Resultados (o desempeño)

Para el caso peruano se propone, por lo menos en las etapas iniciales de la reforma, no considerar el último grupo de criterios (resultados de aprendizaje y capacidad/esfuerzo fiscal) por las razones expuestas anteriormente y dado que, como se mencionó en el capítulo III, los gobiernos regionales no cuentan aún con mecanismos de recaudación fiscal significativos. Las actividades del sector educativo se financian íntegramente con transferencias del gobierno central (recursos ordinarios). La fórmula de asignación sí debería incluir, sin embargo, la disponibilidad de recursos de canon, sobre canon y regalías con que cuenta cada región.

De este modo, se trabajaría con los siguientes grupos de indicadores:

- Costos: ruralidad y/o densidad poblacional, total de alumnos o el total de alumnos para algunos niveles educativos (aquellos que representen mayores costos en la provisión del servicio educativo).

- Necesidades: tasa de no cobertura, nivel de pobreza y la proporción de estudiantes de hogares de lenguas indígenas. En este grupo se podría considerar la disponibilidad de otros recursos de las regiones para su utilización en el sector (canon, sobre canon y regalías).
- Resultados: variación anual de la cobertura o de la matrícula (como incentivo para incorporar una proporción mayor de la población al sistema educativo).

A continuación, se identifican algunas variables que potencialmente pueden ser utilizadas para llevar a cabo ejercicios de simulación de distribución de recursos (todas en el nivel regional), sobre la base de aquellas empleadas en experiencias internacionales (u otras análogas). Cabe señalar que prácticamente en todos los casos los indicadores seleccionados son susceptibles de actualización, en la medida que están basados en información que se produce periódicamente.

Cuadro 3
Posibles variables para la construcción del índice de asignación
***per cápita* (FPCP)**

Indicador	Definición	Categoría	Fuente
Número de alumnos matriculados en instituciones educativas públicas	De acuerdo al nivel educativo	Costo	Estadísticas Básicas (MINEDU)
Número de locales educativos públicos	-	Costo	Estadísticas Básicas (MINEDU)
Tasa total de cobertura (y de no cobertura)	Proporción de la población de 3 a 17 años que asiste o está matriculada en algún nivel del Sistema Educativo Básico (y cambio anual)	Costo/ resultado	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHU)



Indicador	Definición	Categoría	Fuente
Población	Proyecciones de población	Costo	Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
Ruralidad	Porcentaje de la población que habita en zonas rurales	Costo	INEI
Densidad poblacional	Número de habitantes por kilómetro cuadrado	Costo	INEI
Bilingüismo y alumnos con necesidades especiales	Porcentaje de población atendida en lengua indígena y de necesidades especiales	Necesidades	MINEDU
Pobreza*	Tasa total de pobreza de la región	Necesidades	INEI
Disponibilidad de recursos	Canon, sobre canon y regalías	Necesidades (-)	SIAF

*Esta variable se incluirá si es que no está altamente correlacionada con otras.
Fuente: Elaboración propia.

4.3. Etapas de Implementación de la Propuesta

Dada la magnitud de los cambios que involucraría la aplicación de FPCP, se deberá avanzar por etapas. Hay tres formas de progresión: (i) a través de la cadena institucional: desde el nivel central a la región, al municipio (cuando corresponda) y a la institución educativa; tomando la decisión por ejemplo, de avanzar inicialmente sólo desde el nivel central a la región; (ii) completar la cadena institucional, pero sólo en una región y avanzar progresivamente hacia otras regiones del país; (iii) avanzar por tipo de gasto, desde cubrir un pequeño porcentaje del gasto total hasta el 100% del gasto asignado.

De acuerdo a lo planteado, se propone avanzar en todo el país en los primeros niveles de la cadena institucional (del gobierno central

a las regiones y de ellas a las instancias intermedias), dejando de lado para el mediano plazo el nivel Institución Educativa (mientras tanto se propone desarrollar pilotos a este nivel).

Se propone también comenzar por un porcentaje de los recursos, en particular debido a las restricciones impuestas por la rigidez del sistema de plazas y planillas docentes. Asimismo, se puede incorporar desde el inicio de la implementación de la fórmula los recursos incrementales, asumiendo que se mantenga un contexto de aumento de recursos para el sector educativo.

Adicionalmente, a la decisión previa, las etapas más importantes a contemplar son las siguientes:

- Revisión y ajuste de las normas legales existentes.
- Recolección de la información de base (número de alumnos, instituciones educativas, docentes): este es un tema especialmente importante para el caso del Perú, dadas las dificultades de información existentes. Por lo tanto, será necesario complementar el Programa FPCP con un Programa de Información y Estadísticas.
- Cálculo de los parámetros de la función FPCP y sensibilización de resultados.
- Desarrollo de una metodología computacional para su aplicación y para el cálculo de los valores FPCP.
- Análisis y auditoría de los sistemas de asignación presupuestaria (definir la forma en que se van a canalizar los recursos y los resguardos legales correspondientes).

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abu-Ghaida, D.

“Per Student Financing of General Education in Europe and Central Asia. Has it Delivered on its Promise?”, en *Reforming Education Finance in Transition Countries. Six Case Studies in Per Capita Financing Systems*. Juan Diego Alonso y Alonso Sánchez, Editores. Capítulo 8, pp. 280 - 302. Banco Mundial. Washington DC, 2011.

Alcázar, L. y R. Lovatón.

“Mecanismos de transferencia de recursos en el marco de la descentralización educativa”. Lima. Consejo Nacional de Descentralización, No. 4. Lima, 2005.

Alcázar, L., J. R. Lopez-Calix y E. Wachtenheim.

“Las pérdidas en el camino: fugas en el gasto público: transferencias municipales, Vaso de Leche y Educación”. Lima, 2003.

Araya, F., R. Dell, P. Donoso, V. Marianov, F. Martinez y A. Weintraub.
Optimal Location and Dimensioning of Rural Schools in Chile, Mimeo, 2008.

Augenblick, J.

“Determining a Base Student Cost Figure for Use in Ohio’s School Foundation Program”. Reporte para The Alliance for Adequate School Funding: John Augenblick. *Recommendations for a Base Figure and Pupil-Weighted Adjustments to the Base Figure for Use in*

a New School Finance System in Ohio. Reporte presentado a The School Funding Task Force, Ohio Department of Education, 1993.

Banco Mundial.

Descentralización y Presupuesto por Resultados en Educación: balance de la última década en el Perú. Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe, Departamento de Desarrollo Humano – Sector Educación. Mayo, 2010.

Banco Mundial.

Comparing Education Finance Systems Across Countries. Concept Note, Mimeo, Banco Mundial. Junio, 2010 (Nota preparada por E. Vegas, A. Alderman y H. Ladd).

Banco Mundial.

“¿Qué puede hacer un Gobierno Regional para mejorar la Educación?: El caso de Junín”. Banco Mundial, 2008.

Bifulco, R.

“Do Whole-School Reform Models Boost Student Performance: Evidence from New York City”, Ph.D. dissertation. Syracuse: Syracuse University, 2001.

Chamber, J. y T. Parish.

“The Development of a Resource Cost Model Funding Base for Education Finance in Illinois”, Reporte preparado para The Illinois State Board of Education, 1982.

Center for the Study of Teaching Policy.

Revising what states are doing to improve the quality of teaching: an update on patterns and trends. University of Washington. Febrero, 2001.

CEPAL-UNESCO.

Invertir mejor para Invertir más. Financiamiento y Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe. CEPAL-UNESCO, Serie Seminarios y Conferencias No.43. Enero, 2005.

Congreso de la República, Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

“Evaluación del Proceso de Descentralización”. Lima. Julio, 2008.

Contreras, D., P. Sepúlveda y S. Bustos.

“When schools are the ones that choose: the effects of screening in Chile”. *Social Science Quarterly*, 2010 (en prensa).

Downes, T. y T. Pogue.

“Adjusting School Aid Formulas for the Higher Costs of Educating Disadvantaged Students”, *National Tax Journal*, 47, 1994.

Duncombe, W., A. Lukemeyer y J. Yinger.

“Education Finance reform in New York: Calculating the Cost of a “Sound Basic Education”, en *New York City. Policy Brief* No.28, Syracuse University. 2004.

Eurydice.

Evaluación de los Centros de Enseñanza Obligatoria en Europa (www.eurydice.org/documents/evalS/es/frameset.htm)

Fowler.

Developments in School Finance, 1997.

Gallegos, S. y D. Núñez.

“Estimando costos en educación: una revisión de literatura”, Mimeo. Departamento de Estudios y Desarrollo. División de Planificación y Presupuesto, MINEDUC, abril 2008.

González, P.

“Fallas de mercado y políticas públicas: aplicación a las políticas sociales”, Serie Docente N°. 22. CEPLAN. Julio, 2000.

González, P., R. Operti y S. Martinic.

“¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos”. Serie Políticas Sociales, N° 42. CEPAL. Santiago, 2000.

González, P., A. Mizala y P. Romaguera.

“Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile”, Documento de Trabajo N°.150, Centro de Economía Aplicada. Universidad de Chile, 2002.

Gronberg, T., D. Jansen, L. Taylor y K. Booker.

“School Outcomes and School Costs: The Cost Function Approach”. Reporte Preparado para la Legislatura de Texas en conjunto al Colegio de Finanzas Públicas, Proyecto Colegio de Finanzas Públicas de Texas, 2004.

Guthrie, J. y R. Rothstein.

“Enabling “Adequacy” to Achieve Reality: Translating Adequacy into State School Finance Distribution Arrangements”. En H. Ladd, R. Chalk y J. Hansen (eds.) *Equity and Adequacy in Education Finance: Issues and Perspectives*. Washington, DC: National Academy Press, 1999.

Hanushek, E.

“The Failure of Input-Based Schooling Policies”. NBER Working Paper 9040, 2003.

Hanushek, E.

“The Alchemy of “Costing Out” an Adequate Education”. Documento de Trabajo presentado en la Conferencia: *Adequate Lawsuits: their Growing Impact on American Education*. Octubre, 2005.

Harris, D.

“*Educational Outcomes of Disadvantaged Students: from desegregation to accountability*”, en H. Ladd y E. Fiske (eds.) *Handbook of Research in Education Finance and Policy*, 2008.

Harvey-Beavis, O.

“*Performance-Based Rewards for Teachers: A Literature Review*”, OECD, 2003.

Hoxby, C.

“*The Cost of Accountability*”, NBER Working Paper No. 8855, 2002.

Iguíñiz, M.

“Una mirada al actual proceso de descentralización”. En *Revista Foro Educativo*. Lima. Diciembre 2007.

INDE Consultores.

“*La descentralización fiscal en el Perú: situación actual y propuestas*”. Informe elaborado para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Lima, agosto, 2008.

Kataoka, Sachiko.

“*Lessons from per Student Financing of General Education in Europe and Central Asia*”. ECSHD Seminar Presentation julio 2008, World Bank, 2008.

Krueger, A.

“*Economics Considerations and Class Size*”, NBER Working Paper 8875, 2002.

Ladd, H. y E. Fiske.

“*The Dutch Experience with Weighted Student Funding: Some Lessons for the US*”, Working Paper Sanford School of Duke University, Durham, NC, 2009.

Ladd, H. y E. Fiske.

“Weighted Student Funding for Primary Schools: an analysis of the Dutch Experience”. Working Paper Sanford School of Duke University, Durham. NC, 2009.

Levacic, R. y P. Downes.

“Formula funding of schools, decentralization and corruption: a comparative analysis”. IIEP-UNESCO, 2004.

Levitas, T. y M. Paunovic.

“Challenges in Education Finance Reform”, Conference: Education as a Strategic Investment , Belgrado. Febrero, 2009.

Ludwig, J. y L. Bassi.

“The Puzzling Case of School Resources and Student Achievement”, Educational Evaluation and Policy Analysis, vol. 21, no.4 (winter) 1999.

Mitch, D.,

“School Finance”, en G. Johnes y J. Johnes (eds.) International Handbook on the Economics of Education, Edward Elgar Publishing Inc., UK, 2004.

Morduchowicz, A.

“El subsidio a la demanda: entre los límites de la economía y los (irresueltos) problemas educativos”. *Revista de Tecnología Educativa* 4, 2000.

Muñoz, F., R. Cuenca y P. Andrade.

“Descentralización de la educación y municipalidades. Una mirada a lo actuado”. Foro Educativo. Lima. Marzo, 2007.

OECD,

“Informe PISA 2006. Competencias científicas para el mundo de mañana”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Socioeconómico, Editorial Santillana, 2008.

OECD,

“Education Today: The OECD Perspective”. 2008.

OECD,

“Education at Glance: 2009 Indicators”. 2009.

OECD,

“Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers”. 2009.

Patrinos, Harry.

“Demand-side financing in Education, Educational Policy Series”,
International Institute for Educational Planning, UNESCO, 2007.

Patrinos, H. y D. Lakshmanan Ariasingam.

“Decentralization of Education: Demand-side Financing”, The World
Bank, 1997

Plucker, J., J. Zapf and S. McNabb.

*“Rewarding Teachers for Students’ Performance: improving teaching
through alternative teacher compensation programs”*. *Educational
Policy Brief* vol3, no.5, Center for Evaluation and Educational
Policy, 2005.

Podgursky, M. and M. Springer.

“Teacher Performance Pay: A Review”. National Center on
Performance Incentives. Working Paper 2006. No.01, 2006.

Pritchett, L. y L. Filmer.

*“What Education Production Functions Really Show: A Positive Theory
of Education Expenditures”*, World Bank Policy Research Working
Paper 1975, 1997.

Propuesta Ciudadana.

“Vigilancia del Proceso de Descentralización”. Varios Reportes.

Reschovsky, A. y J. Imazeki.

“The Development of School Finance Formulas to Guarantee the Provision of Adequate Education to Low-Income Students”, Development in School Finance, 1997.

Romaguera, P. y S. Gallegos.

“Nuevas demandas de gasto público social: diagnóstico y recomendaciones al sistema de financiamiento de la educación en Chile”. Documento presentado en el Taller “La Política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina y el Caribe”, CEPAL, abril 2010.

Romaguera, P.

“Incentives and Stimuli for teachers: The case of Chile”, Conferencia OECD. México. Enero, 2009.

Ross, K. y R. Levacic.

“Needs-based resource allocation in education via formula funding of schools”. IIEP-UNESCO, 1999.

Ross, K. y J. Hallak.

“Introduction”, en K. Ross y R. Levacic (eds.) *Needs-based resource allocation in education via formula funding of schools*. IIEP-UNESCO, 1999.

Valdivia N. y H. Díaz.

“Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL”, en el libro “Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú. Contribuciones empíricas para el debate”, GRADE. Lima. Julio, 2008.

Vegas, M.

“El marco de la descentralización política y de educación en el país. La descentralización, el Proyecto Educativo Nacional y la perspectiva de las regiones”. CNE. Lima, 2006.

Vegas, E. and I. Umansky.

“Improving Teaching and Learning through Effective Incentives: What Can Be Learned from Educational Reforms in Latin America?” The World Bank, Washington D.C., 2005.

Winkler, D.

“Strengthening Accountability in Public Education: The Challenge Facing Central America and Mexico”. Washington, DC, Research Triangle Institute. 2003.

World Bank.

“Per capita Financing of Education: Experience and Issues”, World Bank Russian Country Office, Moscow, Russian Federation, 2004.

Páginas web:

www.eurydice.org

<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/navegador/default.aspx>

EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA
EDUCACIONAL DEL PERÚ:
ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE UNA FÓRMULA
PER CÁPITA EN UN CONTEXTO DESCENTRALIZADO
se terminó de editar en el
mes de noviembre de 2012